

# Till statsrådet Pierre Schori

Genom beslut den 30 januari 1997 bemyndigade regeringen statsrådet Schori att utse ledamöter i en parlamentarisk kommitté (UD 1997:04) med uppdrag att ta ställning till en ny instans- och processordning vid tillämpning av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen samt viss översyn av utlänningslagen. Med stöd av bemyndigandet förordnades den 12 februari 1997 Siv Helmer som ordförande och Maud Björnemalm (s), Sigrid Bolkéus (s), Sten De Geer (v) Erik Arthur Egervärn (c), Gustaf von Essen (m) Lena Isaksson (fp), Helena Karlén (kd) och Ragnhild Pohanka (mp) som ledamöter i kommittén. Genom beslut den 12 augusti 1997 entledigades Helena Karlén och förordnades Magda Ayoub (kd) som ledamot av kommittén.

Som sakkunniga förordnades den 4 mars 1997 rättschefen Lars Magnuson samt generaldirektörerna Lena Häll Eriksson och Johan Fischerström. Genom beslut den 3 mars 1998 entledigades Johan Fischerström och förordnades stf generaldirektören Håkan Sandesjö som sakkunnig.

Som experter förordnades den 4 mars 1997 kanslirådet Eva Nordqvist, kammarrättsassessorn Ann-Jeanette Eriksson, polisintendenten Stefan Carp, ordföranden Eva Norström, sakkunniga Eva Ulfvebrand och advokaten Per Stadig. Vidare förordnades som experter i kommittén genom beslut den 26 mars 1997 hovrättsassessorn Ulf Wallentheim, den 1 juli 1997 språkexperten Gertrud Berglund att medverka vid den språkliga utformningen av lagtexten, den 26 mars 1998 kanslirådet Lars Pålsson och den 23 november 1998 departementsrådet Gunnar Hermanson (fr.o.m. den 16 oktober 1998). Genom beslut den 19 november 1997 entledigades Ann-Jeanette Eriksson och förordnades hovrättsassessorn Anders Norin som expert (t.o.m. den 15 oktober 1998).

Som sekreterare förordnades den 12 februari 1997 kanslirådet Bengt Ranland, som bitr. sekreterare den 14 april 1997 Kerstin Sjeldrup och som sekreterare den 1 juni 1997 Margareta Landerholm.

Kommittén har antagit namnet Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden, NIPU.

Kommittén får härmed överlämna sitt slutbetänkande (SOU 1999:16)  
Ökad rättssäkerhet i asylärenden.

Reservationer och särskilda yttranden har avgivits av ordföranden  
Siv Helmer, ledamöterna Magda Ayoub, Sten De Geer, Lena Isaksson  
och Ragnhild Pohanka, sakkunnige Håkan Sandesjö samt experterna  
Eva Norström, Per Stadig och Eva Ulfvebrand.

Stockholm i februari 1999

Siv Helmer

Magda Ayoub

Maud Björnemalm

Sigrid Bolkéus

Erik Arthur Egervärn

Gustaf von Essen

Sten De Geer

Lena Isaksson

Ragnhild Pohanka

/Margareta Landerholm

/Bengt Ranland

/Kerstin Sjeldrup

# Innehåll

<b>Förkortningar .....</b>	<b>15</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>17</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>29</b>
1. Förslag till utlänningslag.....	29
2. Förslag till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.....	75
3. Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	78
4. Förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370).....	87
5. Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	89
6. Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.....	92
7. Förslag till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173).....	95
8. Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.....	97
9. Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.....	98
10. Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård .....	99
11. Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.....	100
12. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	101
13. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister.....	102
14. Förslag till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.....	103
15. Förslag till lag om ändring i lagen (1998:544) om vårdregister.....	104
16. Förslag till lag om ändring i lagen (1998:702) om garanti-pension.....	105

## 1 Kommitténs uppdrag och arbete ..... 107

### *Del I Instans- och processordningen*

#### *Bakgrund*

## 2 Invandringsregleringen..... 109

- 2.1 Krav för inresa och vistelse..... 109
- 2.2 Förutsättningar för uppehållstillstånd..... 110
- 2.3 Avvisningsgrunder..... 113
- 2.4 Rättsverkningar av olika statusbedömningar..... 113
- 2.5 Svenskt medborgarskap..... 114

## 3 Förfarandet i utlännings- och medborgarskapsärenden..... 117

- 3.1 Handläggning av förvaltningsärenden i allmänhet..... 117
- 3.2 Handläggning av utlännings- och medborgarskapsärenden..... 118
  - 3.2.1 De ansvariga myndigheterna..... 119
  - 3.2.2 Snabbprocessen..... 123
  - 3.2.3 Ärenden som rör ny ansökan om uppehållstillstånd..... 123
  - 3.2.4 Medborgarskapsärenden..... 124
  - 3.2.5 Ärenden om särskild utlänningskontroll..... 125
- 3.3 Myndigheternas länderkunskap..... 125
  - 3.3.1 Inhämtande av information..... 125
  - 3.3.2 Hantering av information..... 129
- 3.4 Vissa handläggningstider..... 132
  - 3.4.1 Invandrarverket..... 132
  - 3.4.2 Utlänningsnämnden..... 134
- 3.5 Regeringens styrning av praxis..... 136
  - 3.5.1 Regeringens föreskriftsmakt (förordningsmetoden)..... 136
  - 3.5.2 Överlämnande av ärenden till regeringen (ärendemetoden). 139

## 4 Internationella förpliktelser ..... 141

- 4.1 Europakonventionen..... 141
- 4.2 Sociala stadgan..... 144
- 4.3 Samarbetet inom EU..... 144
  - 4.3.1 EG-direktiv..... 144
  - 4.3.2 Europeiska unionen..... 147
- 4.4 Rekommendationer av UNHCR..... 149
- 4.5 Rekommendationer av Europarådet..... 151

## 5 Processordningen i vissa andra länder ..... 153

- 5.1 Danmark ..... 153
- 5.2 Finland ..... 159
- 5.3 Nederländerna..... 160
- 5.4 Tyskland ..... 165

<b>6 Domstolsväsendet.....</b>	<b>171</b>
6.1 Olika slag av domstolar.....	171
6.1.1 Domstolsbegreppet.....	171
6.1.2 Bestämmelser i regeringsformen.....	172
6.1.3 Det svenska domstolsväsendets uppbyggnad.....	173
6.2 De huvudsakliga domstolsorganisationerna.....	174
6.2.1 De allmänna domstolarna.....	174
6.2.2 De allmänna förvaltningsdomstolarna.....	177
6.2.3 Lekmannainflytande i domstolarna.....	183
6.3 Specialisering inom domstolsväsendet.....	184
6.3.1 Koncentration av mål inom de allmänna domstolarna.....	185
6.3.2 Särskilda domstolar knutna till de allmänna domstolarna....	186
6.3.3 De fristående specialdomstolarna.....	187
6.4 Vissa handläggningstider hos de allmänna förvaltningsdomstolarna	187
<b>7 Biträde i utlänningsärenden.....</b>	<b>189</b>
7.1 Rätten till offentligt biträde.....	189
7.2 Tidigare förslag om offentligt biträde.....	190
7.3 Rättshjälpkostnader.....	191
7.4 Stöd av frivilligorganisationer.....	191
<b>8 Sekretesslagstiftning .....</b>	<b>195</b>
8.1 Handlingsoffentlighet och partsinsyn.....	195
8.1.1 Offentlighet och sekretess.....	195
8.1.2 Utlämnande av allmän handling – beslutande myndighet....	197
8.1.3 Partsinsyn.....	198
8.2 Offentlighet vid förhandling och i dom.....	202
<i>Överväganden och förslag</i>	
<b>9 Grundläggande krav på processordningen.....</b>	<b>205</b>
9.1 Vissa uttryck och begrepp.....	205
9.2 Tvåpartsförfarande och muntlig förhandling.....	206
9.3 Instansordning.....	210
9.3.1 Tvåpartsförfarande hos Invandrarverket?.....	210
9.3.2 Särskilda domstolar eller integration.....	212
9.3.3 Nya ansökningar (NUT).....	219
<b>10 Alternativ för instans- och processordningen .....</b>	<b>221</b>
10.1 Förvaltningsbeslutsmodell (alternativ 1).....	221
10.2 Ansökan av SIV-modell (alternativ 2).....	222
10.3 Underställningsmodell (alternativ 3).....	223
10.4 Specialorgansalternativet – endast en överinstans.....	224
10.5 Jämförelse mellan alternativen.....	226
10.5.1 Tyngdpunkten i första instans.....	226

10.5.2	Krav på prövningstillstånd och jämförelse mellan de tre alternativen.....	228
10.6	Andra ärenden än avlägsnandeärenden.....	233
10.6.1	Tillståndsärenden.....	233
10.6.2	Ärenden om flyktningförklaring och resedokument.....	235
10.6.3	Medborgarskapsärenden.....	237
<b>11</b>	<b>Snabbprocessen.....</b>	<b>239</b>
11.1	Gällande ordning.....	239
11.1.1	Rekvisitet "uppenbart ogrundad".....	240
11.1.2	Allmänna skäl för avslag på asylansökningar.....	241
11.1.3	Avslag med hänvisning till inreseland.....	241
11.2	Internationellt samarbete.....	243
11.2.1	Rekommendationer av UNHCR och Europarådet.....	243
11.2.2	Samarbetet inom EU.....	244
11.3	Snabbprocedurer i vissa andra länder.....	248
11.4	Tidigare svensk bedömning av frågan om särskilt angivna säkra tredje länder.....	248
11.5	Förslag om snabbprocessen.....	250
11.5.1	Begreppet uppenbart ogrundade ansökningar.....	250
11.5.2	Behovet av särskilda processregler för uppenbart ogrundade ansökningar.....	251
11.5.3	Krav på de särskilda processreglerna.....	252
11.5.4	Frågan om särskilda regler för avvisning till vissa tredje länder.....	255
11.5.5	Snabbprocess om normalprocessen utformas enligt ansökan av SIV-modellen.....	256
<b>12</b>	<b>Handlägningsregler.....</b>	<b>257</b>
12.1	Förfarandet hos Invandrarverket.....	257
12.1.1	Verksamhetsmål.....	257
12.1.2	Snabbheten i förfarandet.....	258
12.2	Förfarandet hos domstolarna.....	260
12.2.1	Muntlig förhandling.....	260
12.2.2	Domstolens sammansättning.....	266
12.2.3	Tidsfrister.....	269
12.2.4	Meddelande av dom och beslut.....	271
12.2.5	Parts rätt att få del av uppgifter.....	273
<b>13</b>	<b>Särskilda frågor om utlänningsdomstolarna.....</b>	<b>275</b>
13.1	Domstolarnas lokalisering.....	275
13.2	Nämndemännen.....	277
13.2.1	Val av nämndemän i vissa domstolar.....	277
13.2.2	Andra ledamöter i Utlänningsnämnden än ordförande.....	278

13.2.3 Hur nämndemännen i utlänningsdomstolar och Utlänningsöverdomstolen bör utses.....	279
<b>14 Processuella beslut .....</b>	<b>281</b>
14.1 Gällande ordning för överklagande.....	281
14.1.1 Olika former av beslut.....	281
14.1.2 Förvar .....	281
14.1.3 Omhändertagande av biljett.....	282
14.1.4 Frågor om offentligt biträde.....	282
14.1.5 Ersättning till annan än offentligt biträde.....	284
14.1.6 Avvisande av ombud eller biträde.....	284
14.1.7 Jävsinvändning.....	285
14.1.8 Transportörs kostnadsansvar för återresor .....	286
14.1.9 Avgifter i vissa ärenden.....	286
14.1.10 Ny huvudregel i förvaltningslagen.....	286
14.2 Förslag till instansordning.....	287
14.3 Förvarsbeslut av statsråd .....	289
14.4 Överlämnande av ärenden.....	290
14.4.1 Överlämnande av ärenden till högre instans.....	290
14.4.2 Överlämnande mellan sidoordnade instanser.....	292
<b>15 Behovet av länderkunskap och annan ny kompetens.....</b>	<b>295</b>
15.1 Länderkunskap.....	295
15.2 Ny kompetens hos domstolarna.....	297
15.3 Ny kompetens hos Invandrarverket.....	297
15.3.1 Utredning och muntlig handläggning.....	297
15.3.2 Behov av juridisk kompetens.....	298
15.3.3 Kompetens i verkställighetsärenden.....	298
<b>16 Biträdesfrågor.....</b>	<b>301</b>
16.1 Offentligt biträde.....	301
16.2 Medverkan av frivilligorganisationer eller medborgarvittnen.....	302
<b>17 Sekretessfrågor .....</b>	<b>305</b>
17.1 Sekretesslagstiftningen.....	305
17.2 Särskilt om länderinformation.....	305
17.2.1 Förslag från Asylprocessutredningen.....	306
17.2.2 Domstolarnas tillgång till länderinformation.....	308
<b>18 Regeringens styrning av praxis.....</b>	<b>311</b>
<b>19 Säkerhetsärenden.....</b>	<b>313</b>
19.1 Gällande ordning.....	314
19.1.1 Ärenden enligt utlänningslagen som rör säkerhet.....	314
19.1.2 Säkerhetsärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	314

19.1.3 Europakonventionens ställning.....	317
19.2 Bakgrund till gällande ordning.....	318
19.3 Sekretessfrågor.....	319
19.4 Internationella förpliktelser.....	320
19.4.1 Europakonventionen.....	320
19.4.2 FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.....	324
19.4.3 Den europeiska sociala stadgan.....	325
19.4.4 EG-direktiv.....	327
19.4.5 Internationella rekommendationer om asylprövning.....	328
19.4.6 Sammanfattning av de internationella förpliktelserna.....	330
19.5 Tidigare övervägda andra modeller.....	334
19.5.1 Förfarandet enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott.....	334
19.5.2 Prövning enligt rättsprövningslagen (1988:205).....	335
19.5.3 Resning.....	336
19.6 Överväganden och förslag.....	337
19.6.1 Behovet av en särskild processordning för säkerhetsärenden.....	337
19.6.2 Krav på den särskilda processordningen.....	338
19.6.3 Tvåinstansprövning Invandrarverket–regeringen.....	340
19.6.4 Avgränsning av ärenden som skall handläggas i den särskilda instansordningen.....	341
19.6.5 Rätt för Rikspolisstyrelsen att överklaga Invandrar- verkets beslut.....	343
19.6.6 Nya säkerhetsaspekter efter Invandrarverkets beslut.....	343
19.6.7 Ytterligare garantier för förfarandet.....	344
19.6.8 Yttrande från Högsta domstolen.....	345
19.6.9 Den huvudsakliga innebörden av förslaget.....	348
19.6.10 Frågan om verkställbarhet.....	349
19.6.11 Förvarsbeslut.....	349
19.6.12 Offentligt biträde.....	351
19.6.13 Författningsändringar.....	351
19.6.14 Förordnande om tvångsmedel.....	352
19.7 Ärenden med utrikespolitisk betydelse.....	354

## ***Del II En ny utlänningslag***

<b>20 Behovet av en ny utlänningslag.....</b>	<b>357</b>
<b>21 Anknytning genom äktenskap/sammanboende .....</b>	<b>359</b>
21.1 Gällande rätt.....	359
21.1.1 Bakgrund.....	359



21.1.2	Särskilda regler för nordbor och EU-medborgare.....	360
21.1.3	Internationella förhållanden i övrigt.....	362
21.1.4	Den materiella prövningen.....	363
21.1.5	Uppskjuten invandringssprövning.....	364
21.1.6	Krav på uppehållstillstånd före inresan.....	366
21.1.7	Effekter av de olika åtgärderna mot skenäktenskap och skenförhållanden.....	370
21.2	Behovet av förändringar.....	371
21.2.1	Anknytningsutredningens betänkande.....	372
21.2.2	Utlänningsnämndens utvärdering av tillämpningen av gäl- lande bestämmelser om uppehållstillstånd före inresan.....	373
21.3	Överväganden och förslag.....	374
21.3.1	Anknytningsutredningens förslag.....	377
21.3.2	Uppehållstillstånd efter inresan.....	386
<b>22</b>	<b>Omprövning av beslut som vunnit laga kraft.....</b>	<b>393</b>
22.1	Gällande ordning.....	393
22.1.1	Ny ansökan.....	393
22.1.2	Hinder mot verkställighet.....	400
22.1.3	Resning.....	401
22.2	Behovet av förändringar.....	401
22.3	Överväganden och förslag.....	405
22.3.1	Grunder för omprövning av ett beslut som vunnit laga kraft.....	405
22.3.2	Tidsfaktorns betydelse.....	408
22.3.3	Förslag.....	409
<b>23</b>	<b>Levnadssättets betydelse vid prövningen av ärenden om uppehållstillstånd, avvisning och utvisning.....</b>	<b>417</b>
23.1	Gällande rätt.....	417
23.1.1	Nordbor och EU-medborgare.....	417
23.1.2	Uppehållstillstånd.....	419
23.1.3	Avvisning.....	425
23.1.4	Utvisning på grund av brott.....	427
23.1.5	Sammanvägning och samverkan mellan olika omständigheter.....	428
23.2	Behovet av förändringar.....	429
23.2.1	Brottslighet och annan misskötsamhet.....	429
23.2.2	Innebörden av annan misskötsamhet.....	430
23.3	Överväganden och förslag.....	431
23.3.1	Utgångspunkter för reglering i en ny utlänningslag.....	431
23.3.2	Uppehållstillstånd.....	432
23.3.3	Tidsbegränsade uppehållstillstånd.....	435
23.3.4	Återkallelse av uppehållstillstånd.....	435

23.3.5 Avvisning.....	437
23.3.6 Utvisning på grund av brott.....	439
<b>24 Preskription av beslut som vunnit laga kraft och ny verkställighet.....</b>	<b>441</b>
24.1 Gällande rätt.....	441
24.1.1 När ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt.....	441
24.1.2 Konsekvenser av att ett beslut skall anses verkställt.....	443
24.1.3 Praxis när ett avlägsnandebeslut skall anses vara verkställt.....	445
24.1.4 Straffbestämmelser.....	445
24.2 Behovet av förändringar.....	446
24.3 Överväganden och förslag.....	447
24.3.1 När ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses vara verkställt.....	447
24.3.2 Ansökan om uppehållstillstånd när ny verkställighet kan genomföras.....	449
<b>25 Straffbestämmelser .....</b>	<b>451</b>
<b>26 Några övriga frågor som aktualiseras vid lagöversynen .....</b>	<b>457</b>
26.1 Beslut om avvisning när inga politiska skäl åberopas.....	457
26.2 Tiden inom vilken beslut om avvisning skall fattas.....	459
26.3 Uppsikt i form av skyldighet att uppehålla sig inom visst geografiskt område.....	461
 <b>Del III Övrigt</b>	
<b>27 Generella direktiv .....</b>	<b>463</b>
27.1 Regionalpolitiska konsekvenser.....	463
27.2 Offentliga åtaganden.....	463
27.3 Jämställdhetspolitiska konsekvenser.....	464
27.4 Konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	465
27.5 Möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.....	465
<b>28 Genomförande av förslaget.....</b>	<b>467</b>
28.1 Kostnader.....	467
28.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	470
28.2.1 Tidpunkt för ikraftträdande.....	470
28.2.2 Övergångsbestämmelser.....	470
<b>29 Författningskommentar .....</b>	<b>477</b>
29.1 Förslaget till utlänningslag.....	477

29.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.....	588
29.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	590
<b>Reservationer och särskilda yttranden.....</b>	<b>599</b>

#### ***Del IV Bilagor***

1. Kommittédirektiv (Dir. 1997:20).....	643
2. Utlänningslag (1989:529).....	657
3. Nya ansökningar avgjorda av Utlänningsnämnden veckorna 11 och 12 samt 37 och 38 år 1997 .....	697
4. Skisser och diagram.....	701

# Förkortningar

a.a.	anfört arbete
AT	arbetstillstånd
AU	Arbetsmarknadsutskottet
bet.	betänkande
dir.	direktiv
dnr	diarienummer
Ds	Departementsserien
Ds A	Departementsserien (Arbetsmarknadsdepartementet)
Ds In	Departementsserien (Inrikesdepartementet)
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EU	Europeiska Unionen
EG	Europeiska gemenskaperna
FN	Förenta nationerna
JuU	Justitieutskottet
kap.	kapitel
LVM	lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NU	Nordisk utredningsserie
NUT	ny ansökan (enligt 2 kap. 5b § UtIL) om uppehållstillstånd
prop.	proposition
PUT	permanent uppehållstillstånd
RB	rättegångsbalken
rskr.	riksdagsskrivelse
SCB	Statistiska centralbyrån
SekrL	sekretesslagen (1980:100)
SFS	Svensk författningssamling
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SIV	Statens invandrarverk
skr.	Regeringens skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
TUT	tidsbegränsat uppehållstillstånd

UAT	uppehålls- och arbetstillstånd
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/ FN:s flyktingkommissarie
UN	Utlänningsnämnden
UT	uppehållstillstånd
UtlL	utlänningslagen (1989:529)
UtlF	utlänningsförordningen (1989:547)

# Sammanfattning

## En ny instans- och processordning

### *Behovet av en ny processordning*

I kommitténs direktiv påpekas att handläggningen av asylärenden under en lång följd av år har kritiserats för att handläggningstiderna varit långa och att insynen i processen från såväl parter som allmänhet varit dålig. Kommittén har haft att pröva om ett införande av tvåpartsprocess kan medföra sådana förbättringar att processordningen för såväl utlänningsärenden som medborgarskapsärenden bör ändras. Om kommittén anser att tvåpartsprocess bör införas, innebär ett sådant ställningstagande ytterligare en anledning att pröva utformningen av den framtida instansordningen.

### *Tvåpartsförfarande*

Kommittén anser att förfarandet i utlänningsärenden bör ge betydligt större utrymme för en tvåpartsprocess. Fördelarna blir särskilt tydliga vid muntlig förhandling. En möjlighet till tvåpartsförfarande med muntlig förhandling är enligt kommitténs uppfattning av avgörande betydelse för att tilltron till främst asylprövningssystemet skall kunna förbättras.

### *Ej asylnämnd inom Invandrarverket*

Kommittén har övervägt om fördelarna med tvåpartsförfarande skulle kunna nås genom förändringar av beslutsfattandet inom Invandrarverket.

Beslutsfattandet skulle kunna byggas ut genom att en asylnämnd inrättas hos Invandrarverket. Nämnden skulle kunna delta i vissa beslut. Ett förfarande av tvåpartskaraktär skulle kunna åstadkommas genom att olika organ inom verket utreder och fattar preliminärt beslut respektive omprövar beslutet. Omprövningen skulle ske på begäran av den en-

skilde, efter hänskjutande av den som fattat det preliminära beslutet eller genom automatisk underställning av alla eller vissa beslut om avvisning eller utvisning. Vid omprövningen skulle den som fattat det preliminära beslutet eller en särskild allmän ombudsenshet inom verket få uppträda som motpart till sökanden.

För att en sådan modell med omprövning av en asylnämnd inom verket skall vara meningsfull krävs att de två olika verksorganen godtas som skilda intressenter. Kommittén har funnit att modellen inte tillgodoser önskemålet om en tydlig motpart till den enskilde. Omprövning inom samma myndighet tillgodoser inte heller kravet på att en asylansökan skall kunna prövas i två instanser. Ytterligare minst en instans skulle ändå komma att behövas. Modellen kan inte ersätta ett sådant tydligare tvåpartsförfarande som kännetecknar processen i domstolar.

#### *Överprövning i länsrätt och kammarrätt*

De år 1996 införda reglerna om tvåpartsprocess i de allmänna förvaltningsdomstolarna utgör enligt kommitténs uppfattning en utmärkt förebild för hur processen i utlänningsärenden bör gå till. Dessa regler innebär att beslut av en förvaltningsmyndighet får överklagas till en länsrätt. Om länsrättens beslut innebär att myndighetens beslut ändras på ett sätt som myndigheten anser felaktigt, får myndigheten överklaga länsrättens beslut. Myndigheten blir därför motpart till den enskilde redan hos länsrätten och lägger där fram utredning och kan argumentera för sin uppfattning.

Kommittén föreslår därför att Invandrarverket som central utlänningsmyndighet och förvaltningsmyndighet skall fatta beslut i första instans. Invandrarverkets beslut skall kunna överklagas till en länsrätt, och länsrättens beslut får överklagas till en kammarrätt. För prövning hos kammarrätten skall krävas prövningstillstånd enligt de vanliga regler om sådant tillstånd som gäller hos kammarrätterna. Någon möjlighet till överprövning av kammarrättens beslut föreslås inte, utan kammarrätten blir slutinstans.

Kommittén har också övervägt ett alternativ där Invandrarverket inte skall få fatta beslut om avvisning eller utvisning utan i stället efter sin utredning få vända sig till länsrätten med en ansökan om avvisning eller utvisning och om att utlänningens ansökan om asyl eller annat uppehållstillstånd skall avslås. Kommitténs majoritet har dock föredragit den modell som bättre stämmer överens med hur den vanliga förvaltningsprocessen ser ut, då en enskild ansöker om något.

Utlänningsärenden skall inte handläggas vid alla länsrätter och inte heller vid alla kammarrätter. Behovet av domstolar i asylärenden bör

vara styrande för hur många och vilka länsrätter som skall handlägga utlänningsärenden. Med Invandrarverkets nuvarande beslutsorganisation kommer det inte att finnas några asylärenden att överpröva hos länsrätter på mer än tre platser i landet. Regeringen bör få bestämma vilka länsrätter som skall handlägga utlänningsärenden. Enligt kommitténs uppfattning talar dock starka skäl för att det skall vara länsrätterna i Stockholms län, i Skåne län och i Göteborg.

Ett annat skäl för att inskränka antalet länsrätter som skall handlägga utlänningsärenden är att ärendena, liksom ärenden på andra områden, kräver särskild kompetens. Bortsett från de juridiska kunskaper som krävs, krävs också större allmänkunskap om förhållanden i andra länder samt bättre tillgång till sådan information än domstolar i allmänhet behöver. Kompetensen behöver också byggas upp genom erfarenhet av rättsområdet. Om ärendena sprids ut på alltför många länsrätter skulle det vara svårt för varje enskild domstol att bygga upp denna kompetens.

Genom att lägga överprövningen av Invandrarverkets beslut hos befintliga domstolar anser kommittén att behovet av flexibilitet då antalet ärenden växlar lättare kan tillgodoses än inom ett specialorgan. Växlingen i antalet ärenden beror främst på förändring i antalet asylsökande, vilket i sin tur hänger samman med förändringar i vår omvärld som är svåra att förutse.

Kommittén anser även i övrigt att fördelarna med att lägga utlänningsärendena hos befintliga domstolar överväger fördelarna med att ha dem hos ett specialorgan eller en specialdomstol. Ett skäl är domstolsmiljön. En knytning till etablerade domstolar bör göra det tydligare att beslutsfattandet även på detta rättsområde har av statsmakterna givna ramar att hålla sig inom.

Möjligheterna till muntlig förhandling blir också bättre med flera domstolar som finns i olika delar av landet.

Kommittén anser inte att utlänningsärenden bör läggas hos alltför små länsrätter. De riskerar då att bli en dominerande ärendegrupp inom domstolen. Till detta kommer att behovet av flexibilitet för dessa ärenden inte kan tillgodoses inom en liten domstol.

Alla kammarrätter skall inte handlägga utlänningsärenden. Kammarrätten skall vara prejudikatinstans, och detta kan inte åstadkommas om ärendena delas upp på flera kammarrätter. Överinstanserna bör inte heller vara lika många som antalet underinstanser. Kommittén föreslår att Kammarrätten i Stockholm skall vara överinstans.



*Utlänningsdomstolar*

Utlänningsärenden kräver särskilda kunskaper, bl.a. i fråga om förhållanden i olika – främst flyktingproducerande – länder. Alla regler som avser allmänna förvaltningsdomstolar blir inte tillämpliga. Framför allt blir instansordningen en annan och kortare än i andra mål. Nämndemännen i domstolarna kan med hänsyn till domkretsarna inte heller utses i samma val som övriga nämndemän i länsrätterna och kammarrätterna. Kommittén föreslår att de länsrätter och den kammarrätt som utses att handlägga utlänningsmål, på samma sätt som särskilt utsedda tingsrätter utgör fastighetsdomstolar eller miljödomstolar, då de handlägger dessa mål skall göra det som utlänningsdomstolar respektive Utlänningsöverdomstol.

*Processordningen*

För processen i domstolarna bör förvaltningsprocesslagens vanliga regler gälla. Det innebär i fråga om muntlig förhandling att sådan får hållas när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Muntlig förhandling skall vidare hållas om den enskilde begär det och förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar emot det.

Kommittén understryker att muntlig förhandling i förvaltningsdomstolarna är avsedd som ett komplement till den skriftliga handläggningen och att förhandlingen inte avser allt processmaterial. Självklart kan förhandling ändå, särskilt när det är fråga om trovärdighet, komma att beröra det skriftliga materialet.

De vanliga reglerna för förvaltningsdomstolarna om domförhet föreslås också gälla.

Mål som rör avvisning eller utvisning skall utgöra förtursmål i domstolarna.

*Medborgarskapsärenden och tillståndsärenden*

Övriga ärenden, som avser medborgarskap, tillståndsfrågor eller flyktingförklaring och resedokument, föreslås följa samma instansordning som asylärenden och andra ärenden om avlägsnande från landet. Förvaltningsprocesslagens vanliga regler skall således gälla även för dem. Andelen mål där muntlig förhandling behöver hållas bedöms dock bli betydligt lägre än i målen om avlägsnande.

### *Processuella frågor*

Även beslut i processuella frågor skall handläggas inom den föreslagna instansordningen. Det gäller bl.a. beslut om förvar och biträdesfrågor. Även frågor om kostnadsansvar för transportör skall handläggas i denna ordning.

### *Handläggningstider*

Genom att processen förbättras, och särskilt genom möjligheterna till effektiv muntlig förhandling, bedömer kommittén att handläggningstiderna för asylärenden kan förkortas. De mål som gäller avlägsnande ur landet kommer att handläggas som förtursmål inom en större och mera flexibel organisation än för närvarande.

Samtidigt pekar kommittén på behovet av att Invandrarverket skall kunna prioritera asylutredningar så att dessa kan avslutas inom rimlig tid. En sådan åtgärd kan antas vara av avgörande betydelse för att handläggningstiderna skall kunna kortas. Möjligheterna att påverka detta har dock inte legat inom kommitténs uppdrag.

### *Snabbprocessen*

Kommittén har övervägt om några förändringar bör göras i den s.k. snabbprocessen, dvs. förfarandet när det gäller asylansökningar som bedöms som uppenbart ogrundade. Kommittén anser det nödvändigt att ha en ordning där ett avvisningsbeslut kan verkställas, även om det inte har vunnit laga kraft och även om det överklagas. För att tillgodose krav i bl.a. EU:s minimigarantiresolution föreslås emellertid att en ansökan om inhibition av ett omedelbart verkställbart avvisningsbeslut skall medföra att beslutet inte får verkställas, förrän domstol har prövat om inhibition skall beviljas.

Avvisningsbeslutet får således överklagas till länsrätt. Om länsrätten delar Invandrarverkets bedömning att ansökan är uppenbart ogrundad, skall länsrättens beslut inte få överklagas till Kammarrätten.

En särskild ordning föreslås dock för avvisning till vissa tredje länder, som typiskt sett kan anses vara säkert första asylland. För att den särskilda ordningen skall kunna tillämpas, skall regeringen ha fört upp landet i fråga på en särskild förteckning. Om en asylsökande reser in från ett sådant land, skall sökanden kunna avvisas direkt till det landet, även om inhibition söks. Domstolens beslut över inhibitionsansökan behöver således i dessa fall inte avvaktas. Det innebär att själva ansökningen om inhibition inte ges någon uppskovseffekt.

För att ett land skall föras upp på förteckningen skall en grundläggande förutsättning vara att landet har anslutit sig till och tillämpar FN:s flyktingkonvention och Europakonventionen eller FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt att det i landet ges möjlighet att söka och erhålla asyl. Det är således fråga om etablerade demokratier enligt den västerländska uppfattningen.

#### *Biträde*

Rätten till offentligt biträde utgör en väsentlig del av en rättssäker asylprocess. Några förändringar föreslås inte i denna rätt. Kommittén anser det angeläget att Invandrarverket fortsätter sina strävanden att förordna biträde på ett så tidigt stadium som möjligt och att därmed också kunna påbörja och avsluta asylutredningen så fort som möjligt.

#### *Sekretess*

Kommittén föreslår inte heller några ändringar i sekretesslagen. Kommittén förutsätter dock att öppenheten blir större då processen förläggs till domstol och genom att Invandrarverket där får uppträda som part. Olika slags länderinformation kommer på detta sätt att bli processmaterial på ett tydligare sätt. Även i den mån information sekretessbeläggs, kommer det att kunna bli tydligare att sådan information finns.

#### *Regeringens styrning*

Kommittén föreslår att möjligheten att lämna över enskilda ärenden till regeringen för vägledande beslut slopas. Regeringens styrning får i stället ske genom förordning.

#### *Säkerhetsärenden*

Ett undantag från den ordinarie instansordningen föreslås beträffande s.k. säkerhetsärenden. För att ge möjligheter till en tvåinstansprövning skall Invandrarverket alltid fatta beslut i sådana ärenden. Verkets beslut skall kunna överklagas till regeringen. Även Rikspolisstyrelsen skall kunna överklaga beslutet, om det går styrelsen emot.

Regeringen skall hämta in yttrande från Högsta domstolen, innan den fattar beslut att utvisning skall ske. Finner Högsta domstolen att det finns absolut hinder mot utvisning, får någon utvisning inte ske.

## En ny utlänningslag

### *Behovet av en ny utlänningslag*

Den nuvarande utlänningslagen (1989:529) trädde i kraft den 1 juli 1989. Den har sedan dess ändrats mer än tjugo gånger. Som framhålls i kommitténs direktiv har de ändringar som redan gjorts medfört att lagen i vissa avseenden kan uppfattas som svårtillgänglig. De ändringar som kommittén föreslår i detta betänkande främst när det gäller instans- och processordningen men också som en följd av de förslag som lagts fram av Anknytningsutredningen i betänkandet (SOU 1997:152) Uppehållstillstånd för anhöriga gör ytterligare omfattande ändringar nödvändiga. Det skulle inte vara möjligt att arbeta in dessa ändringar i den nuvarande utlänningslagen utan att dess överskådlighet skulle gå helt förlorad.

I samband med översynen av lagen har kommittén också sett det som angeläget att försöka göra språket i lagen enklare och mer lättfattligt och i samband därmed också göra lagtexten könsneutral.

### *Anknytning genom äktenskap/sammanboende*

Kommittén ställer sig bakom stora delar av förslagen i Anknytningsutredningens betänkande (SOU 1997:152) Uppehållstillstånd på grund av anknytning. Kommittén betonar att förslagen inte får leda till att möjligheterna att få uppehållstillstånd försvåras för de seriösa anknytningarna, som utgör merparten av alla anknytningar.

Kommittén instämmer i Anknytningsutredningens förslag att systemet med uppskjuten invandringssprövning bör behållas och att en så central princip skall framgå direkt av lagen.

Utgångspunkten bör vara att med en bra utredning som grund bedöma, om det är fråga om ett seriöst förhållande eller inte. I normalfallet kräver det att såväl sökanden som referenspersonen måste höras muntligt.

När det är fråga om förhållanden som kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster bör uppehållstillstånd kunna beviljas, trots att parterna träffats i mycket begränsad omfattning och kanske saknar kunskap om varandra. Kommittén pekar dock på vikten av att särskilt grundliga muntliga utredningar görs när det är fråga om sådana arrangerade äktenskap.

Endast om särskilda skäl talar mot att tillstånd ges skall ansökan avslås, trots att förhållandet i sig framstår som seriöst. Ett sådant skäl kan vara att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet. För att någon riskbe-

dömning skall kunna göras, krävs det att kontrollen av framför allt referenspersonerna ökar.

Referenspersoner i Sverige bör i samband med utredningen alltid tillfrågas om tidigare äktenskap/samboförhållanden och om eventuella domar för brott. Utdrag ur polisregister bör alltid kunna hämtas in rörande referenspersonen. Statens invandrarverk bör få rätt till terminalåtkomst till polisregister såvitt avser uppgiften om en person förekommer i registret eller inte och om vederbörande dömts för brott mot 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken.

Fortsatt uppehållstillstånd skall kunna beviljas trots att förhållandet upphört, om sökanden eller sökandens barn utsatts för våld av referenspersonen eller för handlingar som innefattar allvarlig kränkning av sökandens eller barnets frihet eller frid. Denna reglering skall framgå av utlänningslagen.

I de fall det görs sannolikt att sökanden eller dennes barn utsatts för övergrepp av allvarlig art under sammanboendet och förhållandet upphört främst på grund av detta, skall uppehållstillstånd i regel beviljas. Detta förutsätter dock dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande.

Gällande regler om partsinsyn och kommunikation ger sammantaget sökandena ett tillfredsställande skydd mot att det i ärendet förekommer uppgifter som är av betydelse för tillståndsprövningen och som sökandena inte känner till.

En utgångspunkt bör vara att Sverige även i fortsättningen skall ha ett principiellt krav på att uppehållstillstånd för andra än skyddsberättigade skall ha beviljats före inresan. Undantag skall dock kunna göras om utlänningsen har stark anknytning till en i Sverige bosatt person och det skäligen inte kan krävas att utlänningsen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

#### *Omprövning av beslut som vunnit laga kraft*

Det är enligt kommittén nödvändigt att ha regler som gör det möjligt att ändra ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Det är samtidigt mycket angeläget att uppnå en minskning av antalet omprövningar av lagakraftvunna beslut, som i dag kräver orimligt stora resurser.

Omprövning skall endast vara möjlig om det kommit fram nya omständigheter som inte prövats tidigare i ärendet och som gör att en verkställighet inte framstår som rimlig. Omprövning bör vara möjlig främst om det finns hinder mot verkställigheten därför att det kommit fram nya politiska skäl eller verkställigheten av praktiska skäl inte är

möjlig att genomföra. Likaså måste omprövning vara möjlig om det skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten. I det enskilda fallet kan omständigheterna vara sådana att det skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten när sökanden har en stark anknytning till någon person här i landet, särskilt i fall där barn är berörda. Det finns dock i princip inte skäl att ompröva beslutet enbart därför att en tidigare åberopad anknytning kommit att bestå under en något längre tid än vad som var fallet när ärendet senast prövades. Den allmänna principen är att uppehållstillstånd för andra än skyddsberättigade skall ha beviljats före inresan i landet. När det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning är skälen än starkare för att uppehållstillstånd inte bör beviljas så länge sökanden är kvar i landet.

Den nuvarande ordningen med ny ansökan (NUT) för omprövning av lagakraftvunna beslut om avvisning och utvisning ersätts med en ordning där Statens invandrarverk prövar om det finns något hinder mot verkställighet. De hinder mot verkställighet som i dag anges i lagtext kompletteras med en bestämmelse om att hinder mot verkställighet också föreligger om det skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten.

Om de hinder mot verkställighet som åberopas i sin helhet prövats tidigare, får Invandrarverket besluta att verkställigheten skall genomföras. Om hinder mot verkställighet av praktisk natur åberopas får Invandrarverket fatta såväl bifallsbeslut som avslagsbeslut. Invandrarverket får också upphäva beslutet om avvisning eller utvisning om det står klart att det av politiska eller humanitära skäl finns hinder mot verkställigheten. Invandrarverkets beslut i dessa fall får inte överklagas.

Åberopar utlänningen att det finns hinder mot verkställigheten av politiska eller humanitära skäl och har dessa skäl inte prövats tidigare i sin helhet måste Invandrarverket anmäla ärendet till utlänningsdomstolen. Anmälan behöver dock inte ske om det är fråga om ett ärende där verkställighet inte är planerad att ske inom den närmaste tiden.

Utlänningsdomstolens beslut får inte överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

Offentligt biträde i verkställighetsärenden skall förordnas enligt samma regler som i andra utlänningsärenden, dvs. offentligt biträde skall förordnas om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Det innebär att offentligt biträde torde komma att förordnas främst i de ärenden som Statens invandrarverk anmäler till utlänningsdomstolen.

*Levnadsättets betydelse vid prövningen av ärenden om uppehållstillstånd, avvisning och utvisning*

Det måste finnas möjlighet att hindra den som kan tänkas begå brott från att resa in i landet. Misstankarna om framtida brottslighet måste vara objektivt grundade och det måste finnas någon påtaglig grund för misstankarna.

Det måste finnas möjlighet att vägra uppehållstillstånd för den som begått brott och kan antas komma att göra det igen. Misskötsamheten bör vägas mot de skäl sökanden har för att beviljas uppehållstillstånd här i landet. Ju starkare skälen för uppehållstillstånd är, desto grövre misskötsamhet måste krävas för att tillstånd skall vägras.

Det måste finnas möjlighet att upphäva ett beviljat uppehållstillstånd för den som har misskött sig grovt. Hänsyn måste i dessa fall tas till längden av utlänningens vistelse i Sverige och till levnadsomständigheterna i övrigt.

Bestämmelserna om avvisning avser alla som vill resa in i Sverige, även tillfälliga besökare. För att avvisa en utlänning bör det vara tillräckligt med ett mindre mått av misskötsamhet än vad som krävs för att vägra uppehållstillstånd för den som enligt regler och praxis har någon form av rätt till uppehållstillstånd.

Om annan misskötsamhet än lagakraftvunna domar skall vägas in i bedömningen, bör det av lagstiftningen klarare än i dag framgå vilken form av misskötsamhet som det kan vara fråga om.

Med ovanstående utgångspunkter som grund föreslår kommittén följande ändringar när det gäller den vikt som skall fästas vid levnadsättet vid prövningen av ärenden om uppehållstillstånd, avvisning och utvisning.

Endast brottslighet skall kunna utgöra sådant särskilt skäl som kan leda till att uppehållstillstånd vägras för dem som behöver skydd på grund av krig eller en miljökatastrof. Det innebär i princip att lagtexten anpassas till verkligheten, eftersom uttalanden i tidigare förarbeten knappast gör det möjligt att vägra uppehållstillstånd på annan grund än brottslighet.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd för andra tillståndssökande än skyddsbehövande skall beaktas brottslighet eller brottslighet i förening med någon annan omständighet. Liksom hittills skall de skäl som sökanden kan åberopa för att få tillstånd vägas mot de skäl som talar mot att tillstånd beviljas. Ju starkare skälen för tillstånd är, desto grövre misskötsamhet måste det vara fråga om för att tillstånd skall vägras. Den regeln förs in i lagtexten.

Möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd på grund av utlänningens levnadssätt tas bort. Den nuvarande bestämmelsen har såvitt känt aldrig tillämpats.

Vid återkallelse av uppehållstillstånd skall alltid gälla att hänsyn skall tas till utlänningens levnadsomständigheter.

#### *Preskription av beslut som vunnit laga kraft och ny verkställighet*

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte är preskriberat skall alltid kunna verkställas på nytt, om utlänningen återvänder till Sverige utan särskilt tillstånd. Det skall gälla oavsett om det finns ett gällande återreseförbud eller inte.

Om en utlänning återvänder till Sverige och ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas på nytt, bör en ansökan om uppehållstillstånd handläggas som ett verkställighetsärende enligt bestämmelserna i 9 kap. förslaget till ny utlänningslag.

#### *Straffbestämmelser*

Straffbestämmelserna i 10 kap. 1 och 2 §§ UtL har funnits med sedan 1945 års utlänningslag i huvudsak i oförändrat skick. De har utan någon närmare kommentar förts över först till 1954 års utlänningslag och därefter till 1980 och 1989 års lagar. Samtidigt har en rad nya straffbestämmelser införts i utlänningslagen. Det finns därför skäl att nu se över straffbestämmelserna

De nuvarande straffbestämmelserna i 10 kap. 1, 2 och 3 §§ UtL systematiseras på ett klarare sätt i lagförslaget.

Straffbestämmelsen behålls i 10 kap. 1 § första stycket 1 UtL för en utlänning som inte ansökt om uppehållstillstånd inom föreskriven tid. Möjlighet införs dock att i ringa fall inte väcka åtal, om det inte är motiverat från allmän synpunkt.

Straffbestämmelsen tas bort i 10 kap. 2 § 1 UtL för en utlänning som i annat avseende än när det gäller skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd överträder bestämmelser i utlänningslagen eller vad som föreskrivits med stöd av lagen. I stället införs en särskild straffbestämmelse för en utlänning som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns.

Straffbestämmelsen tas bort i 10 kap. 3 § 2 för en utlänning som överträder föreskrifter som innebär skyldighet att endast vistas inom en del av landet. Med de förslag som kommittén lägger fram i övriga delar kommer det inte längre att finnas möjlighet att meddela föreskrifter



som innebär skyldighet för en utlänning att endast vistas inom en del av landet.

*Beslut om avvisning när inga politiska skäl åberopas*

Polismyndighetens möjlighet att besluta om avvisning när inga politiska skäl åberopas behålls. Möjlighet införs även för Statens invandrarverk att besluta om avvisning i sådana fall.

*Tiden inom vilken beslut om avvisning skall fattas*

Beslut om avvisning måste i samtliga fall fattas inom tre månader från den första ansökan om uppehållstillstånd som görs efter ankomsten till Sverige. Beslut som fattas senare än efter tre månader från ansökan kallas utvisning.

*Uppsikt i form av skyldighet att uppehålla sig inom visst geografiskt område*

Möjligheten att låta uppsikt ta formen av ett åläggande för utlänningen att vistas inom ett visst geografiskt område tas bort. Uppsikt kan däremot endast användas antingen genom att utlänningen åläggs att anmäla sig hos polisen på vissa tider eller genom att utlänningens pass tas om hand.

# Författningsförslag

## 1. Förslag till utlänningslag

Härigenom föreskrivs följande.

### 1 kap. Lagens innehåll och tillämpning

#### Lagens innehåll

1 § I denna lag finns föreskrifter om

- krav för att utlänningar skall få resa in i och vistas i Sverige (2 kap.),
- visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd (3 och 4 kap.),
- skyddsbehövande (5 kap.),
- avvisning och utvisning (6 kap.),
- kontroll- och tvångsåtgärder (7 kap.),
- förvar och uppsikt (8 kap.),
- verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (9 kap.),
- verkställighet av beslut om förvar (10 kap.),
- överklagande (11 kap.),
- domstolar i utlänningsmål (12 kap.),
- handläggningen av ärenden (13 kap.),
- skyldighet att lämna uppgifter (14 kap.),
- offentligt biträde (15 kap.),
- kostnadsansvar (16 kap.),
- straffbestämmelser (17 kap.),
- särskilda bemyndiganden (18 kap.).

#### Lagens tillämpning

2 § Lagen skall tillämpas så, att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

**3 §** Med barn avses i denna lag utlänningar som är under 18 år, om inte annat sägs.

**4 §** I fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

När frågor om tillstånd enligt denna lag skall bedömas och ett barn berörs av ett beslut i ärendet skall det, om det inte är olämpligt, först klarläggas vad barnet har att säga. Det skall tas den hänsyn till det barnet har sagt som barnets ålder och mognad motiverar.

**5 §** I fråga om följande personer tillämpas denna lag endast i den utsträckning som regeringen föreskriver:

– diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige av främmande stater samt deras familjer och deras anställda, och

– främmande staters kurirer.

I fråga om andra utlänningar som är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall skall de inskränkningar iakttas som följer av den lagen.

### **Inresa**

**6 §** Med inresa avses i denna lag att en utlänning passerar in över gränsen för svenskt landterritorium.

**7 §** Regeringen får meddela föreskrifter om, när utlänningar som passerar in över gränsen för svenskt sjöterritorium eller luftrum skall anses ha rest in i landet.

### **Utresa**

**8 §** Med utresa avses i denna lag att en utlänning passerar ut över gränsen för svenskt landterritorium.

**9 §** Regeringen får meddela föreskrifter om, när utlänningar som lämnar svenskt sjöterritorium eller luftrum skall anses ha rest ut ur landet.

## **2 kap. Kraven för att utlänningar skall fåresa in i och vistas i Sverige**

### **Pass**

**1 §** Utlänningar som reser in i eller vistas i Sverige skall ha gällande pass.

**2 §** Regeringen får föreskriva undantag från kravet på innehav av pass. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Statens invandrarverk får föreskriva vilka handlingar som får godtas som pass. Regeringen får vidare föreskriva i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlänningar.

### **Visering**

**3 §** Utlänningar som reser in i eller vistas i Sverige skall ha visering, om de inte har uppehållstillstånd.

### **Upphållstillstånd**

**4 §** Utlänningar som vistas i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om de inte har gällande visering.

**5 §** Regeringen får föreskriva krav på uppehållstillstånd i Sverige redan efter en kortare vistelsetid i Sverige än tre månader.

### **Arbetstillstånd**

**6 §** Utlänningar skall ha tillstånd för att arbeta i Sverige (arbetstillstånd), om de inte har permanent uppehållstillstånd.

### **Undantag från kraven påvisering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd**

**7 §** Kraven på visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 3, 4 och 6 §§ för inresa, vistelse och arbete gäller inte medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Medborgare i dessa länder har rätt att utan särskilt tillstånd resa in i Sverige och att vistas och arbeta här.

För medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet gäller särskilda bestämmelser för rätten till inresa, vistelse och arbete.

**8 §** Regeringen får föreskriva att även andra utlänningar än medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge utan särskilt tillstånd får resa in i Sverige och vistas och arbeta här.

Regeringen får också meddela föreskrifter om rätten till inresa, vistelse och arbete för medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

### **3 kap. Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd**

#### **Visering**

**1 §** Visering innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid.

Visering får förenas med de villkor och begränsningar som kan behövas.

**2 §** Regeringen får meddela föreskrifter om visering.

#### **Upphållstillstånd**

**3 §** Upphållstillstånd innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

**4 §** Upphållstillstånd i Sverige skall enligt bestämmelserna i 5 kap. 4 § i vissa fall ges till flyktingar och till skyddsbehövande utlänningar i övrigt.

Upphållstillstånd får utöver vad som följer av 5 kap. 4 § ges till utlänningar som tas emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (flyktingkvot).

**5 §** Upphållstillstånd får också ges till

1. utlänningar som är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har fått uppehållstillstånd för bosättning här, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,

2. barn som är ogifta samt är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,

3. utlänningar som på något annat sätt än som avses under 1 och 2 är nära anhöriga till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats

uppehållstillstånd för bosättning här, om de har ingått i samma hushåll som den personen,

4. utlänningar som annars har särskild anknytning till Sverige,
5. utlänningar som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige,
6. utlänningar som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt, och
7. utlänningar som önskar vistas här i landet för studier eller besök.

**6 §** Uppehållstillstånd får också ges till utlänningar som

1. är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning här utan att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands, eller

2. har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt i Sverige eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning här, om det bedöms som sannolikt att förhållandet är seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges.

**7 §** Om inte synnerliga skäl talar mot det, skall uppehållstillstånd beviljas, om det följer av ett internationellt avtal som Sverige anslutit sig till, eller om ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda bifaller ett klagomål som har riktats mot Sverige.

**8 §** Regeringen får meddela föreskrifter om

- uppehållstillstånd av humanitära skäl, och
- uppehållstillstånd för studier och besök.

Regeringen får också meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får beviljas, om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

**9 §** När en ansökan om ett uppehållstillstånd enligt 5–7 §§ prövas skall det beaktas, om det finns skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av utlänningens brottslighet eller brottslighet i förening med någon annan omständighet som hänger samman med utlänningen. Om det finns sådana skäl skall de vägas mot de skäl utlänningen anger som grund för uppehållstillstånd.

**När tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges**

**10 §** Om det på grund av en utlännings förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas, får utlänningen ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

**11 §** Utlänningar som med stöd av 6 § beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning skall vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

**12 §** Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges ett barn som behöver vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

**13 §** Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges ett barn eller en man, om barnets eller mannens närvaro i Sverige är nödvändig för att en faderskapsutredning skall kunna genomföras.

**14 §** Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd getts ett barn enligt 12 eller 13 §, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges också till barnets vårdnadshavare.

### **Fortsatt uppehållstillstånd**

**15 §** En utlänning som med stöd av 6 § har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får ges ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd endast om förhållandet består.

Utlänningar med familjeanknytning enligt 6 § som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens slut.

Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller
3. andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd.

### **När uppehållstillstånd skall ha beviljats**

**16 §** Utlänningar får inte beviljas uppehållstillstånd i Sverige efter inresan i landet.

Detta gäller dock inte om

1. en utlänning som flykting eller skyddsbehövande i övrigt har rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap.,
2. en utlänning av humanitära skäl bör få bosätta sig här i landet,
3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 6 §, eller

4. det annars finns synnerliga skäl.

Utlänningar får beviljas uppehållstillstånd trots vad som sägs i första stycket

- om de enligt 5 § 1, 2, 3 eller 4 har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige, och
- om det skäligen inte kan krävas att de återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

**17 §** En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av ett besök eller någon annan tidsbegränsad vistelse här i landet får beviljas trots vad som föreskrivs i 16 § första stycket, om utlänningen kan ange vägande skäl för förlängningen.

**18 §** Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd från utlänningen beviljas endast om beslutet om avvisning eller utvisning har upphävts enligt 9 kap. 18 eller 19 §.

En ansökan om uppehållstillstånd får beviljas trots vad som föreskrivs i första stycket,

- om det följer av föreskrifter som regeringen meddelat enligt 8 § andra stycket,
- om det följer av Sveriges anslutning till avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller
- om ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda har tagit upp ett klagomål riktat mot Sverige.

Beviljas uppehållstillstånd enligt andra stycket, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla.

### **Arbetstillstånd**

**19 §** Arbetstillstånd skall ges för viss tid. Det får avse ett visst slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

Det som föreskrivs i 16 och 17 §§ om att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i landet och om när uppehållstillstånd ändå får beviljas gäller också för arbetstillstånd.

**20 §** Vid prövning av frågor om arbetstillstånd som har principiell betydelse eller som i övrigt är av större vikt skall berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer få tillfälle att yttra sig.

**21 §** Regeringen får meddela föreskrifter om arbetstillstånd.



### **Beslutande myndigheter**

**22 §** Beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av Statens invandrarverk. Beslut om visering och uppehållstillstånd får meddelas också av Utrikesdepartementet.

**23 §** Regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, Statens invandrarverk får ge andra myndigheter rätt att besluta om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Regeringen får ge ett organ som är knutet till Sveriges exportråd rätt att besluta om visering.

Att den instans som prövar överklagande av beslut om avvísning och utvisning får besluta om uppehållstillstånd och arbetstillstånd framgår av 11 kap. 7 §.

## **4 kap. Återkallelse av tillstånd**

**1 §** Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas för utlänningar som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigt omständigheter. Detta gäller om uppgifterna eller omständigheterna varit av betydelse för att få tillståndet.

Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får beslut om återkallelse av uppehållstillstånd enligt första stycket fattas endast om det finns synnerliga skäl för det.

**2 §** Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får också återkallas, om det finns andra särskilda skäl för det än som anges i 1 §.

Uppehållstillstånd får dock återkallas enligt första stycket endast för utlänningar som ännu inte har rest in i Sverige.

**3 §** Uppehållstillstånd får återkallas för utlänningar som rest in i landet

1. om de utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd, eller

2. om det på grund av deras tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att de kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig undermåttseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Beslut om återkallelse av uppehållstillstånd enligt första stycket får dock inte fattas om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken.

**4 §** Permanent uppehållstillstånd skall återkallas för utlänningar som inte längre är bosatta i Sverige.

För utlänningar som har vistats här som skyddsbehövande får dock uppehållstillstånd återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att deras bosättning här i landet upphörde. Detta gäller om de har återvänt till ett land där de tidigare har varit bosatta därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats.

**5 §** Vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet skall hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Därvid skall särskilt beaktas utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

**6 §** Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av Statens invandrarverk. Återkallelse av visering beslutas av den myndighet som har beviljat viseringen eller av Invandrarverket.

Upphållstillstånd eller visering som har beviljats av Utrikesdepartementet får återkallas endast av departementet.

**7 §** Regeringen får meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd får återkallas även i andra fall än de som anges i 1 och 3 §§ för de utlänningar som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

## **5 kap. Skyddsbehövande**

### **Definitioner**

**1 §** Med asyl avses i denna lag uppehållstillstånd som beviljas utlänningar därför att de är flyktingar.

Med asylansökan avses en ansökan om uppehållstillstånd som grundas på skäl som avses i 2 eller 3 §.

**2 §** Med flyktingar avses i denna lag utlänningar som

– befinner sig utanför det land som de är medborgare i, därför att de 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

– inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att flyktingen utsatts för förföljelse eller om de inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.

Som flyktingar skall även anses utlänningar som är statslösa och som

– av samma skäl befinner sig utanför det land där de tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och

– inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit.

**3 §** Med skyddsbehövande utlänningar i övrigt avses i denna lag utlänningar som i andra fall än som avses i 2 § befinner sig utanför det land som de är medborgare i, därför att de

1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

2. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof, eller

3. känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sitt kön eller homosexualitet.

Som skyddsbehövande skall även anses utlänningar som är statslösa och som

– av samma skäl lämnat det land där de tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och

– på grunder enligt första stycket 1, 2 eller 3 inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

### **Rätten till uppehållstillstånd**

**4 §** Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får dock vägras

1. flyktingar enligt 2 § och skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2 och 3, om det finns synnerliga skäl att inte bevilja dem uppehållstillstånd på grund av vad som är känt om deras tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet,

2. skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2, om det på grund av brottslighet finns särskilda skäl att inte bevilja dem uppehållstillstånd,

3. utlänningar som har rest in från Danmark, Finland, Island eller Norge och kan sändas tillbaka till något av dessa länder i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet, om det inte är uppenbart att de inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där,

4. utlänningar som kan sändas till ett land som tillträtt konventionen den 15 juni 1990 rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de europeiska gemenskaperna (Dublinkonventionen) och som i det landet är skyddade mot förföljelse och mot att sändas till hemlandet eller ett annat land där de inte har motsvarande skydd,

5. utlänningar som i andra fall än som avses i 3 och 4 före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och där är skyddade på det sätt som anges i 4, och

6. utlänningar som har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddade på det sätt som anges i 4.

### **När flyktingskap upphör**

**5 §** Flyktingar upphör att vara flyktingar om de

1. av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där de är medborgare,

2. av fri vilja på nytt skaffar sig det medborgarskap som de tidigare hade förlorat,

3. förvärvar medborgarskap i ett nytt land och får det landets skydd,

4. av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land där de är medborgare eller där de som statslösa tidigare hade sin vistelseort, eller

5. inte längre befinner sig i en sådan situation att de kan anses som flyktingar och därför inte kan fortsätta att vägra använda sig av det lands skydd där de är medborgare eller där de som statslösa tidigare hade sin vistelseort.

### **Flyktingförklaring**

**6 §** Om en flykting begär det, skall Statens invandrarverk antingen i samband med att uppehållstillstånd beviljas eller därefter förklara att utlänningen är flykting (flyktingförklaring).

En flyktingförklaring skall återkallas av Invandrarverket, om det kommer fram att utlänningen inte längre kan anses som flykting.

### **Resedokument**

**7 §** För flyktingar och statslösa får Statens invandrarverk utfärda en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument) enligt de föreskrifter som regeringen meddelar.

## **Bemyndiganden**

**8 §** Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om att den som söker uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. och bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för en sammanlagd tid av högst två år. Om ett program för återvändande har inletts inom dessa två år, får uppehållstillståndet förlängas med högst två år.

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts en utlänning med stöd av första stycket får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges också till en utlänning som är make, maka, sambo eller barn till den person som först beviljats tillstånd. Detsamma gäller en förälder, om barnet getts tillstånd enligt första stycket.

**9 §** Regeringen skall anmäla föreskrifter om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 8 § till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

**10 §** Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om permanent uppehållstillstånd därför att de är skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2 på grund av en väpnad konflikt eller en miljökatastrof.

**11 §** Regeringen får meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd inte får beviljas för skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2, om det behövs därför att Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar har blivit begränsade.

Regeringen skall anmäla sådana föreskrifter till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

**12 §** Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från 4 § andra stycket 5, om utlänningens anknytning till Sverige är av sådan art att utlänningen inte bör nekas att få sin ansökan om asyl prövad här i landet.

## **6 kap. Avvisning och utvisning**

### **Avvisning**

**1 §** Utlänningar får avvisas

1. om de saknar pass när det krävs pass för inresa eller vistelse i Sverige,
2. om de saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,
3. om det vid ankomsten till Sverige kommer fram att de tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där, eller
4. om de vid inresan undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon omständighet som är av betydelse för den rätten.

## 2 § Utlänningar får vidare avvisas

1. om det kan antas att de kommer att sakna tillräckliga medel antingen för vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land som de tänker besöka eller för hemresan,
2. om det kan antas att de under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land antingen inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att de har ett sådant tillstånd,
3. om de på grund av tidigare frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,
4. om de på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller
5. om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att de får avvisas.

Utlänningar får avvisas även i andra fall när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att de annars beger sig till det landet.

## 3 § Statens invandrarverk skall pröva ärenden om avvisning om

1. utlänningen söker asyl här,
  2. utlänningen har en nära familjemedlem som söker asyl här, eller
  3. utlänningen kan komma att avvisas med stöd av 2 § andra stycket.
- I andra fall får även polismyndigheten pröva frågan om avvisning.

Om polismyndigheten anser det tveksamt om en utlänning bör avvisas, skall ärendet lämnas över till Invandrarverket.

## 4 § Beslut om avvisning får inte fattas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till Sverige.

Utlänningar får inte avvisas, om de vid ankomsten till Sverige hade eller under en tid därefter har haft ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla.

**5 §** Statens invandrarverk får förordna att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft (avvisning med omedelbar verkställighet) om

1. utlänningen inte söker asyl här, eller
2. det annars är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund.

I 9 kap. 7 § finns närmare bestämmelser om verkställigheten av beslut om avvisning med omedelbar verkställighet enligt första stycket.

### **Utvisning när en utlänning saknar pass eller tillstånd**

**6 §** Utlänningar får utvisas ur Sverige om de uppehåller sig här men saknar pass eller de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet.

### **Utvisning på grund av brott**

**7 §** Utlänningar får utvisas ur Sverige, om de döms för ett brott som kan leda till fängelse. Utlänningar får också utvisas, om en domstol undaröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som de har dömts till och dömer till annan påföljd.

Utlänningar får dock utvisas endast om de döms till en svårare påföljd än böter och

- om det på grund av gärningens art och övriga omständigheter kan antas att de kommer att göra sig skyldiga till fortsatt brottslighet här i landet, eller
- om brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att de inte bör få stanna kvar.

**8 §** Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet.

**9 §** När en domstol enligt 34 kap. brottsbalken beslutar att ändra en påföljd som en utlänning har dömts till utöver utvisning, får domstolen även meddela det beslut om utvisningen som förändringen av påföljd ger anledning till.

**10 §** När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Därvid skall domstolen särskilt beakta utlänningens levnads-

omständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

Utlänningar som är flyktingar och som behöver en fristad i Sverige får utvisas endast om de har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta dem stanna här. De får också utvisas om de i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att de skulle fortsätta sådan verksamhet här.

Utlänningar som har flyktingförklaring skall anses som flyktingar med behov av fristad i Sverige, om det inte är uppenbart att de inte längre är flyktingar med ett sådant behov.

**11 §** Utlänningar får utvisas endast om det finns synnerliga skäl, om de hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes eller om de då varit bosatta i Sverige sedan minst fem år. Detsamma gäller för medborgare i ett annat nordiskt land som hade varit bosatta här sedan minst två år när åtalet väcktes.

Utlänningar får inte utvisas, om de kom till Sverige innan de fyllt femton år och om de vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes.

**12 §** En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I en dom eller ett beslut med tidsbegränsning skall utlänningen upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla. I domen eller beslutet skall utlänningen också upplysas om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 17 kap.

**13 §** Bestämmelser om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

#### **Bestämmelser som gäller både avvisning och utvisning**

**14 §** Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller återkallas medan utlänningen befinner sig i Sverige, skall det samtidigt meddelas beslut om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot det.

**15 §** När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 9 kap. inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.



I beslut om avvisning eller utvisning skall det ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som den prövningen kan leda till.

**16 §** När Statens invandrarverk beslutar om avvisning eller utvisning, får beslutet förenas med förbud för utlänningen att under viss tid återvända till Sverige utan att ha tillstånd av Invandrarverket.

**17 §** Utlänningar som med stöd av 12 eller 16 § eller 11 kap. 7 eller 16 § har förbjudits att återvända till Sverige under viss tid eller för alltid får ges särskilt tillstånd av Statens invandrarverk att göra ett kort besök här i landet, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlänningen.

## **7 kap. Kontroll- och tvångsåtgärder**

### **Kontroll i samband med inresa och utresa**

**1 §** Vid inresa eller utresa skall utlänningar visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen har meddelat. Utlänningarna skall också lämna polismyndigheten de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen av deras rätt att resa in i och vistas i Sverige.

Tullmyndigheten och Kustbevakningen är skyldiga att hjälpa polismyndigheten när den kontrollerar utlänningar som reser in eller reser ut enligt denna lag. Kustbevakningen skall medverka i polismyndighetens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken.

**2 §** Polismän får i samband med inresekontroll kroppsvisitera utlänningar och undersöka deras bagage, handresgods, handväskor och liknande i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningarnas identitet. Sådana undersökningar får också göras för att ta reda på utlänningarnas resväg till Sverige, om den är av betydelse för rätten att resa in i och vistas här i landet. Polismännen får i samband med inresekontrollen även undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid med bestämmelserna i denna lag eller en författning som har utfärdats med stöd av denna lag.

När inresekontrollen sköts av särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen, skall pass och andra handlingar visas upp för dem. De har under sådana omständigheter samma befogenheter som polismän har enligt första stycket.

Protokoll skall föras över kroppsvsitation. I protokollet skall anges vad som har förekommit vid visitationen.

### **Rätten att ta hand om pass**

**3 §** Om utlänningar ansöker om uppehållstillstånd när de kommer till Sverige eller därefter, får en domstol, Statens invandrarverk eller polismyndigheten ta hand om deras pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att de får tillstånd att stanna här i landet eller lämnar det.

**4 §** När ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas, får den verkställande myndigheten ta hand om den avvisades eller utvisades pass eller annan identitetshandling tills beslutet kan verkställas.

### **Rätten att ta hand om biljetter**

**5 §** Utlänningars biljetter för resan från Sverige får tas om hand av Statens invandrarverk eller polismyndigheten i väntan på att utlänningarna får tillstånd att vistas här eller att de lämnar landet. Detta gäller om

1. de saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd när detta krävs för inresa eller vistelse i Sverige, eller

2. de kan antas komma att ansöka om uppehållstillstånd.

En biljett får tas om hand endast om

– det framstår som sannolikt att utlänningen inte kommer att få tillstånd att vistas här, och

– det finns anledning att anta att utlänningen annars gör sig av med biljetten och inte själv kan betala kostnaden för sin resa från Sverige.

**6 §** Statens invandrarverk eller polismyndigheten får lösa in en biljett, om den annars skulle förlora sitt värde. Om biljetten löses in, skall i stället de pengar tas om hand som då betalas ut.

### **Fotografi och fingeravtryck**

**7 §** Statens invandrarverk eller polismyndigheten får fotografera utlänningar och, om de fyllt 14 år, ta deras fingeravtryck om

1. de inte kan styrka sin identitet när de kommer till Sverige,

2. de ansöker om uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt och anger skäl som avses i 5 kap. 2 eller 3 §, eller

3. det finns grund för att besluta om förvar.

### **Kontroll under vistelsen i Sverige**

**8 §** Utlänningar som vistas i Sverige är skyldiga att på begäran av en polisman visa upp pass eller andra handlingar som visar att de har rätt

att uppehålla sig i Sverige. De är också skyldiga att efter kallelse av Statens invandrarverk eller polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om det på grund av en utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa kallelsen, får utlänningen hämtas utan föregående kallelse.

Kontroll enligt första stycket får vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

**9 §** Om en utlännings vägrar att följa ett beslut som Statens invandrarverk har fattat med stöd av 3, 4, 5 eller 7 §, får verket begära hjälp av polismyndigheten för att genomföra beslutet.

## **8 kap. Förvar och uppsikt**

### **Skyldighet att stanna kvar för utredning**

**1 §** Utlänningar är skyldiga att stanna kvar för utredning i samband med inresa eller utresa eller i samband med kallelse eller hämtning enligt 7 kap. 8 §, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. Detta gäller om inte beslut har meddelats om förvar enligt 2 eller 3 §.

En utlännings som vägrar att stanna kvar får hållas kvar.

### **Förvar**

**2 §** Utlänningar som har fyllt 18 år får tas i förvar om

1. deras identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när de där efter ansöker om uppehållstillstånd,
2. de inte kan göra sannolikt att den identitet de uppger är riktig, och
3. deras rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.

Utlänningar som har fyllt 18 år får också tas i förvar om

1. det är nödvändigt för att en utredning om deras rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras,
2. det är sannolikt att de kommer att avvisas eller utvisas enligt 6 kap. 1, 2 eller 6 §, eller
3. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om förvar av en utlännings enligt andra stycket 2 och 3 får meddelas endast om det på grund av utlännings personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att utlännings

annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

**3 §** Barn får tas i förvar endast om

1. det är sannolikt att de kommer att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 6 kap. 5 § eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet,

2. risken är uppenbar att de annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och

3. det inte är tillräckligt att de ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 8 §.

Barn får också tas i förvar om

1. ett beslut skall verkställas om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller om utvisning enligt 6 kap. 6 eller 7 §, och

2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att de ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 8 § andra stycket.

**4 §** Barn får inte skiljas från sin vårdnadshavare, eller en av dem om vårdnadshavarna är flera, genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

**5 §** En utlänning får inte hållas i förvar för utredning med stöd av 2 § andra stycket 1 längre tid än 48 timmar.

I övrigt får en utlänning som fyllt 18 år inte hållas i förvar mer än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, får utlänningen hållas i förvar högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

**6 §** Barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar.

### **Uppsikt**

**7 §** Utlänningar som har fyllt 18 år kan, under de förutsättningar som anges i 2 §, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

**8 §** Barn kan, under de förutsättningar som anges i 3 § första stycket, ställas under uppsikt.

Barn kan dessutom ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvisning i andra fall än som avses i 3 § första stycket eller när beslut har meddelats om utvisning enligt 6 kap. 6 §.

**9 §** Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller hos Statens invandrarverk eller lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling.

#### **Ny prövning av beslut om förvar och uppsikt**

**10 §** Beslut enligt 5 § andra stycket om förvar skall prövas på nytt inom två veckor från den dag då det verkställdes. I de fall det finns beslut om avvisning eller utvisning skall beslutet om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag då det verkställdes.

Beslut om uppsikt skall prövas på nytt inom sex månader från beslutet.

Om en utlänning hålls kvar i förvar eller fortfarande skall stå under uppsikt, skall beslutet prövas fortlöpande inom samma tider.

**11 §** Beslut om förvar eller uppsikt som inte prövas inom föreskriven tid upphör att gälla.

**12 §** Varje ny prövning av ett beslut om förvar skall föregås av en förhandling. Detta gäller även en ny prövning av ett beslut om uppsikt, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en förhandling saknar betydelse.

**13 §** Om det inte längre finns skäl att hålla en utlänning i förvar eller under uppsikt, skall åtgärden omedelbart upphävas.

#### **Beslutande myndigheter**

**14 §** Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ärendet.

Handläggande myndigheter är enligt 15 § polismyndigheten, Statens invandrarverk, utlänningsdomstolen och Utlänningsöverdomstolen. Att regeringen i vissa fall skall anses som handläggande myndighet framgår av 16 §.

Om en utlänning som har tagits i förvar eller står under uppsikt avvisas eller utvisas, skall den myndighet eller domstol som fattar beslutet pröva om utlänningen fortfarande skall hållas i förvar eller stå under uppsikt.

**15 §** Polismyndigheten är handläggande myndighet

a) från det att en utlänning begär att få resa in i landet och till dess att ett ärende som skall prövas av Statens invandrarverk tas emot av verket eller utlänningen har lämnat landet,

b) från det att myndigheten tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att verkställighet har skett, eller ärendet lämnas över till Invandrarverket enligt 9 kap. 17 §.

Statens invandrarverk är handläggande myndighet

a) från det att verket tar emot ett ärende som verket skall pröva och till dess att verket fattar beslut eller utlänningen har lämnat landet eller, om beslutet överklagas eller får verkställas trots att det inte vunnit laga kraft, till dess att ärendet tas emot av utlänningsdomstolen eller av polismyndigheten, om ärendet lämnas över till polismyndigheten enligt 9 kap. 16 §,

b) från det att verket tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att beslutet har verkställts eller ärendet lämnas över till polismyndigheten enligt 9 kap. 16 §.

Utlänningsdomstolen eller Utlänningsöverdomstolen är handläggande myndighet från det att domstolen tar emot ärendet och till dess att den fattar beslut och, om beslutet innebär avvisning eller utvisning, till dess att Statens invandrarverk eller polismyndigheten tar emot beslutet för att verkställa det.

**16 §** Regeringen skall anses som handläggande myndighet när det departement som har till uppgift att bereda ärendet har tagit emot det. Beslut i frågor om förvar och uppsikt fattas av det statsråd som skall föredra ärendet.

Regeringen får inte fatta beslut om att ta eller hålla kvar någon i förvar eller om att ställa någon under uppsikt. Regeringen får däremot upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt.

I ett ärende där beslut om inhibition kan meddelas med stöd av 9 kap. 12 § första stycket skall regeringen inte anses som handläggande myndighet innan beslut om inhibition har meddelats.

**17 §** Polismyndigheten får fatta beslut om att tillfälligt ta utlänningar i förvar eller ställa dem under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Ett sådant beslut 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.

Att en polisman i vissa fall får ta hand om en utlänning i avvaktan på polismyndighetens beslut om förvar framgår av 11 § polislagen (1984:387).

Samma rätt att ta hand om en utlänning har också en tulltjänsteman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen som har medverkat vid kontrollen av utlänningar eller en särskilt förordnad passkontrollant som kontrollerar utlänningar. Omhändertagandet skall så skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden skall bestå.

### **Förhandling om förvar eller uppsikt**

**18 §** Förhandling om förvar eller uppsikt skall hållas inför den myndighet som beslutar om åtgärden.

Myndigheten får bestämma att även någon annan än utlänningen skall höras vid förhandlingen.

I ärenden om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning som handläggs av regeringen får det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhandlingen och utse en förvaltningsmyndighet att hålla den. Vid sådana förhandlingar skall andra stycket tillämpas på motsvarande sätt.

**19 §** Utlänningen och andra personer som skall höras skall kallas till förhandlingen. Om utlänningen hålls i förvar, skall den myndighet eller domstol som håller förhandlingen besluta om att utlänningen skall inställa sig.

Om den som skall höras har delgetts kallelsen minst fyra dagar före förhandlingen och utan giltigt skäl uteblir, får myndigheten besluta att han eller hon skall hämtas genom polismyndighetens försorg. Andra personer än utlänningen får dock hämtas endast om det finns synnerliga skäl.

**20 §** Vid förhandlingen skall de omständigheter noga utredas som kan inverka på ärendets avgörande. Utlänningen skall få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Förhandling vid förvaltningsmyndighet skall hållas enligt bestämmelserna om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

**21 §** När utlänningar inställer sig vid en förhandling skall de få ersättning av allmänna medel för resa och uppehälle, om det bedöms skäligt med hänsyn till deras ekonomiska förhållanden, den tid de har vistats i Sverige samt övriga omständigheter. Förskott får beviljas på ersättningen.

Andra personer som har kallats till och inställt sig vid en förhandling för att höras har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för kostnader och tidsspillan med anledning av inställelsen. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

**22 §** Ersättning och förskott beslutas av den myndighet som håller förhandlingen.

Regeringen meddelar närmare bestämmelser om ersättning och förskott.

## **9 kap. Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning**

### **Hinder mot att verkställa avvisning och utvisning**

**1 §** Avvisning och utvisning av en utlänning får aldrig verkställas till ett land

– om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller

– om utlänningen i det landet inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle vara i sådan fara.

Ett beslut om avvisning eller utvisning får heller inte verkställas om det skulle strida mot humanitetens krav.

**2 §** Avvisning och utvisning av en utlänning får inte verkställas till ett land

– om utlänningen i det landet riskerar att utsättas för förföljelse, eller

– om utlänningen i det landet inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse.

En utlänning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art.

Likaså får en utlänning sändas till ett sådant land, om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten



här i landet och det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.

**3 §** Utlänningar som avses i 5 kap. 3 § första stycket 2 får inte sändas till sitt hemland eller till ett land där de riskerar att sändas vidare till hemlandet, om de har synnerliga skäl mot detta.

#### **Vart avvisning eller utvisning får verkställas**

**4 §** Om det inte finns något hinder enligt 1–3 §§ mot verkställigheten, skall en utlänning som avvisas eller utvisas sändas till sitt hemland eller, om det är möjligt, till det land från vilket utlänningen kom till Sverige.

Om det inte är möjligt att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning på detta sätt eller om det finns andra särskilda skäl, får utlänningen i stället sändas till något annat land dit utlänningen kan avvisas eller utvisas.

**5 §** En utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg och som avvisas enligt 6 kap. 1 § 1 eller 2 eller 2 § första stycket 1 får föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget. Utlänningen får också sättas ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma ägare eller brukare (transportören). Transportören är skyldig att ge plats på fartyget eller luftfartyget också åt bevakningspersonal, om det är nödvändigt att sådan personal följer med.

Vägrar befälhavaren på fartyget eller luftfartyget att ta emot utlänningen eller bevakningspersonalen, får polismyndigheten förelägga befälhavaren vite.

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utlänningen inte får sändas enligt 1–3 §§.

#### **Verkställighet av beslut som inte vunnit laga kraft**

**6 §** En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas även om det har överklagats.

**7 §** Statens invandrarverks beslut om avvisning eller utvisning får verkställas även om beslutet inte har vunnit laga kraft om

1. utlänningen har förklarat sig nöjd med beslutet (nöjdförklaring), eller

2. Invandrarverket enligt 6 kap. 5 § har förordnat att verkets beslut om avvisning får verkställas trots att det inte vunnit laga kraft.

Om Invandrarverket har meddelat beslut om avvisning enligt 6 kap. 5 § första stycket 2 och utlänningen ansöker hos utlänningsdomstolen

om inhibition av verkställigheten, får beslutet dock inte verkställas förrän domstolen har prövat frågan om inhibition.

Trots vad som sägs i andra stycket får beslutet verkställas även innan en ansökan om inhibition har prövats, om

1. beslutet skall verkställas till ett land som regeringen med stöd av bemyndigandet i 8 § fört upp på en särskild förteckning, eller
2. domstolen redan har prövat en ansökan om inhibition i ärendet.

**8 §** Regeringen får föreskriva att ett beslut enligt 6 kap. 5 § första stycket 2 om avvisning med omedelbar verkställighet får verkställas utan att en ansökan om inhibition har prövats, om beslutet skall verkställas till ett land som avses i 5 kap. 4 § andra stycket 3, 4 eller 5.

Regeringen skall på en särskild förteckning föra upp länder dit beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas enligt första stycket.

**9 §** En domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott får verkställas, om utlänningen har avgett nöjdförklaring och åklagaren medger att verkställighet får ske.

**10 §** Ett beslut om att avvisa eller utvisa en utlänning får inte verkställas förrän utlänningen har avtjänat ett ådömt fängelsestraff eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land.

Har allmänt åtal väckts mot utlänningen, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän åtalet har prövats slutligt eller åtalet har lagts ned.

#### **Att avbryta verkställighet (inhibition)**

**11 §** Har en utlänning överklagat ett beslut om att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 6 kap. 5 § skall Statens invandrarverk pröva, om verkställigheten av beslutet tills vidare skall avbrytas (inhibition). Samtidigt som Invandrarverket omprövar avvisningsbeslutet, skall verket pröva om verkställigheten av beslutet tills vidare skall avbrytas.

**12 §** När regeringen prövar en fråga om att upphäva en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott, får den besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Det statsråd som har till uppgift att föredra dessa ärenden får besluta om inhibition av verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning för tiden till dess regeringen avgör ärendet.

Om det i andra fall finns särskilda skäl till det får Statens invandrarverk besluta om inhibition.

**13 §** Riktat ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda en begäran till Sverige om att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning skall avbrytas, skall inhibition meddelas, om inte synnerliga skäl talar mot detta.

### **Verkställande myndighet**

**14 §** Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av Statens invandrarverk, om inte annat sägs i andra eller tredje stycket.

Polismyndigheten skall verkställa

1. en polismyndighets beslut om avvisning,
2. en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott enligt 6 kap. 7 §,
3. beslut om avvisning eller utvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats, om regeringen bestämmer det.

Invandrarverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende till polismyndigheten för verkställighet enligt de förutsättningar som anges i 16 §.

**15 §** En polismyndighets beslut om avvisning, Statens invandrarverks beslut om avvisning med omedelbar verkställighet och en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott skall verkställas snarast möjligt.

I andra fall skall en utlänning som avvisas lämna landet inom två veckor och en utlänning som utvisas lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att utlänningen inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall beslutet verkställas snarast möjligt av den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten.

**16 §** Statens invandrarverk får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten, om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte går att få tag i utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

### **Åtgärder vid hinder mot verkställighet**

**17 §** Om en verkställande polismyndighet finner att den inte kan verkställa en avvisning eller en utvisning eller att den behöver ytterligare besked, skall myndigheten lämna över ärendet till Statens invandrarverk.

Invandrarverket skall skyndsamt lämna över ett ärende till regeringen för prövning, om verkställigheten avser en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott och om antingen verkställigheten inte kan genomföras eller om det kan antas att det finns sådana hinder som avses i 1, 2 eller 3 § mot verkställigheten. Ärendet skall på motsvarande sätt lämnas över till regeringen om verkställigheten avser ett beslut om avvisning eller utvisning där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet tidigare prövats av regeringen.

**18 §** Har polismyndigheten lämnat över ett verkställighetsärende enligt 17 § eller har Statens invandrarverk annars enligt 14 § att pröva frågan om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, får Invandrarverket upphäva beslutet om avvisning eller utvisning eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

Invandrarverket skall skyndsamt anmäla ärendet till utlänningsdomstolen, om det är fråga om en förestående verkställighet och om det kan antas att det finns hinder enligt 1, 2 eller 3 § mot verkställigheten och beslutet om avvisning eller utvisning inte upphävs enligt första stycket. Anmälan behöver dock inte göras om de omständigheter som åberopats prövats tidigare i ärendet.

Beslutet om avvisning eller utvisning får inte verkställas innan utlänningsdomstolen beslutat, om den skall ta över ärendet eller inte.

**19 §** Utlänningsdomstolen skall ta över ett verkställighetsärende som anmälts enligt 18 §, om den inte finner det uppenbart att det inte finns hinder enligt 1, 2 eller 3 § eller att omständigheterna prövats tidigare i ärendet.

Har utlänningsdomstolen enligt första stycket beslutat att ta över ett verkställighetsärende, får den upphäva beslutet om avvisning eller utvisning eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

### **Upphävande av beslut om avvisning och utvisning i vissa fall**

**20 §** Om Statens invandrarverk efter omprövning beviljar en utlänning uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning. Om Invandrarverket meddelar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får beslutet inte verkställas medan tillståndet gäller.

**21 §** Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, får regeringen upphäva av-

görandet helt eller delvis. Regeringen får då också fatta beslut i fråga om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Om domen eller beslutet om utvisning inte upphävs, får regeringen i fall som avses i första stycket meddela ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Beslutet om utvisning får inte verkställas medan tillståndet gäller.

#### **När ett beslut skall anses verkställt**

**22 §** Ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt, om utlänningen har lämnat landet och beslutet har vunnit laga kraft.

#### **När ett beslut preskriberas**

**23 §** Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla efter fyra år från det att beslutet vann laga kraft.

#### **Ny verkställighet av beslut som inte preskriberats**

**24 §** Om en utlänning som har avvisats eller utvisats anträffas här i landet och beslutet om att avvisa eller utvisa utlänningen inte är preskriberat enligt 23 §, skall beslutet verkställas. Detta gäller även om beslutet tidigare verkställts och utlänningen därefter återvänt till Sverige utan att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här enligt 6 kap. 17 § eller stannat kvar här efter det att giltighetstiden för ett sådant särskilt tillstånd har gått ut.

Om en utlänning som har avvisats eller utvisats återkommer till Sverige trots ett gällande förbud att återvända hit, tillämpas första stycket.

### **10 kap. Verkställighet av beslut om förvar**

**1 §** Statens invandrarverk ansvarar för att beslut om förvar verkställs.

**2 §** På begäran av Statens invandrarverk eller den myndighet som har fattat ett beslut om förvar skall polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att genomföra beslutet.

Om Invandrarverket begär det, skall polismyndigheten även lämna den hjälp som behövs för att förflytta en utlänning som hålls i förvar.

**3 §** Utlänningar som hålls i förvar skall behandlas humant och deras värdighet skall respekteras.

Verksamhet som rör förvar skall utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i den enskildes integritet och rättigheter.

**4 §** Utlänningar som hålls i förvar enligt denna lag skall vistas i lokaler som har ordnats särskilt för dem. Statens invandrarverk har ansvaret för sådana lokaler och för behandlingen av de utlänningar som vistas där.

Att utlänningar som hålls i förvar i vissa fall kan placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest framgår av 16 §.

#### **Behandlingen av utlänningar som hålls i förvar i särskilda lokaler**

**5 §** Utlänningar som hålls i förvar skall ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus.

**6 §** Utlänningar som hålls i förvar skall ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle hindra verksamheten som rör förvaret.

Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, får ett besök övervakas. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

**7 §** Utlänningar som hålls i förvar skall ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som ansökt om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 eller 3 § även om de inte har ansökt om ett sådant tillstånd.

Om utlänningar som hålls i förvar behöver sjukhusvård under den tid de hålls i förvar, skall de ges tillfälle till sådan vård.

Verksamhetschefen för den sjukhusenhet där en utlänning vårdas skall se till att Statens invandrarverk eller den som förestår den lokal där utlänningen skall vistas genast underrättas, om utlänningen önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset.

**8 §** Utlänningar som hålls i förvar får hindras att lämna lokalen där de vistas och de får i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att de tagits i förvar skall tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen. Deras rörelsefrihet får också begränsas, om de utgör en allvarlig fara för sig själva eller andra.

**9 §** Utlänningar som hålls i förvar och har fyllt 18 år får hållas avskilda från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för

ordningen och säkerheten i lokalen eller om de utgör en allvarlig fara för sig själva eller andra.

Beslut om att hålla någon avskild fattas av Statens invandrarverk. Beslutet skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tredje dag.

Utlänningar som hålls avskilda därför att de utgör en fara för sig själva skall undersökas av läkare så snart som möjligt.

**10 §** Utlänningar som hålls i förvar får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen inom lokalen.

**11 §** Om det finns skälig anledning till misstanke att en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som utlänningen inte får inneha enligt 10 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får utlänningen kroppsvisiteras.

Kroppsvisitation får inte göras mer ingående än vad som krävs på grund av ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Om möjligt skall ett vittne närvara.

Kvinnor får inte kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Om en visitation innebär att enbart ett föremål som en kvinna har med sig undersöks, får visitationen dock genomföras och bevitnas av en man.

**12 §** Utlänningar som hålls i förvar får inte ta emot en försändelse utan att den först har undersökts, om det finns skälig misstanke att den innehåller sådant som inte får innehas enligt 10 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

Om en utlänning inte medger att försändelsen öppnas i hans eller hennes närvaro, skall försändelsen tas om hand för utlänningens räkning, men den får inte öppnas.

Undersökningen får inte avse det skriftliga innehållet i brev eller andra handlingar. Försändelser från offentliga biträden, advokater, internationella organ som har behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller från Förenta nationernas flyktingkommissarie får aldrig undersökas.

**13 §** Påträffas inom en lokal där utlänningar hålls i förvar eller hos en utlänning som hålls i förvar egendom som inte får innehas enligt 10 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får egendomen tas om hand.

Kan det antas att en utlänning genom att inneha eller ta emot sådan egendom gjort sig skyldig till brott eller saknas känd ägare, skall egendomen skyndsamt överlämnas till polisen.

I annat fall skall egendomen tas om hand för utlänningens räkning.

**14 §** Egendom som har tagits om hand enligt 12 § andra stycket eller 13 § tredje stycket skall återlämnas till utlänningen, när beslutet om att hålla utlänningen i förvar har upphört att gälla.

**15 §** Utlänningar som hålls i förvar har rätt att få sådan dagersättning och sådant särskilt bidrag som avses i 17 och 18 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

#### **Placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest**

**16 §** Statens invandrarverk får besluta att en utlänning som hålls i förvar skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningen har utvisats på grund av brott enligt 6 kap. 7 §,
2. utlänningen hålls avskild enligt 9 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 4 §, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

För utlänningar som enligt första stycket placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. Dessutom skall de beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

## **11 kap. Överklagande**

### **Rätten att överklaga**

**1 §** Domar och beslut i mål och ärenden enligt denna lag får överklagas endast om det anges i detta kapitel.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till Utlänningsöverdomstolen.

**2 §** Regeringen får pröva ansökningar om upphävande av en avvisning eller utvisning endast i de fall som anges i detta kapitel.



**Beslut om avvisning och utvisning samt om uppehållstillstånd***Polismyndighetens beslut*

**3 §** En polismyndighets beslut om avvisning får överklagas till Statens invandrarverk.

*Invandrarverkets beslut*

**4 §** Statens invandrarverks beslut får överklagas till utlänningsdomstol, om beslutet innebär

- avvisning eller utvisning,
- avslag på en ansökan om uppehållstillstånd,
- återkallelse av ett uppehållstillstånd, eller
- avslag på en ansökan om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd i de fall frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning.

Invandrarverkets beslut enligt första stycket överklagas dock till regeringen, om det rör ett säkerhetsärende. Ett sådant beslut får överklagas även av Rikspolisstyrelsen, om det går styrelsen emot.

Säkerhetsärenden är ärenden där Rikspolisstyrelsen hos Invandrarverket av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet har begärt eller i yttrande förordnat

- att en utlänning avvisas eller utvisas,
- att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd avslås, eller
- att en utlännings uppehållstillstånd återkallas.

*Utlänningsdomstolens beslut*

**5 §** En utlänningsdomstols beslut i en fråga som avses i 4 § får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

En utlänningsdomstols beslut som fastställer ett beslut av Statens invandrarverk får dock inte överklagas, om verket i sitt beslut har

- förordnat om avvisning med omedelbar verkställighet, eller
- fastställt en polismyndighets beslut om avvisning.

Om ett beslut som avses i andra stycket rör ett asylärende, får dock utlänningsdomstolens beslut överklagas, om domstolen i sitt beslut inte delar bedömningen av ansökan som uppenbart ogrundad.

**Beslut om flyktingförklaring och resedokument**

**6 §** Statens invandrarverks beslut i fråga om flyktingförklaring eller resedokument samt om återkallelse av flyktingförklaring får överklagas till utlänningsdomstol.

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

### **Beslut vid sidan av beslut om avvisning eller utvisning**

**7 §** När Statens invandrarverk, en utlänningsdomstol eller Utlänningsöverdomstolen avgör ett överklagat ärende eller mål om avvisning eller utvisning, får verket eller domstolen också fatta beslut i fråga om uppehållstillstånd. Detta gäller även om denna fråga inte har tagits upp av utlänningen.

En utlänningsdomstol och Utlänningsöverdomstolen får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning besluta att utlänningen för viss tid förbjuds att återvända till Sverige, även om ingen lägre instans har meddelat ett sådant förbud.

När Invandrarverket, en utlänningsdomstol eller Utlänningsöverdomstolen prövar ett beslut om avvisning eller utvisning, får verket eller domstolen samtidigt meddela ett sådant beslut om barn under 16 år som står under utlänningens vårdnad. Detta gäller även om ingen lägre instans har prövat denna fråga. I mål hos en utlänningsdomstol eller Utlänningsöverdomstolen gäller detta dock inte, om det för barnet har åberopats sådana omständigheter som avses i 5 kap. 2 §, såvida det inte är uppenbart att det inte finns grund för asyl.

När regeringen avgör ett ärende som enligt 4 § överklagats dit, gäller bestämmelserna i första–tredje styckena om domstolarna i stället regeringen.

### **Beslut om förvar**

**8 §** Ett beslut om förvar får överklagas

- till utlänningsdomstol, om det har fattats av en polismyndighet eller av Statens invandrarverk,
- till Utlänningsöverdomstolen, om det har fattats eller fastställts av en utlänningsdomstol.

Om beslutet 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.

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

**10 §** Statens invandrarverks beslut i särskilda fall i frågor om förvar enligt 10 kap. 5–16 §§ får överklagas till utlänningsdomstol.

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

**Beslut att ta hand om biljetter**

**11 §** En polismyndighets eller Statens invandrarverks beslut enligt 7 kap. 5 § att ta hand om biljetter får överklagas till utlänningsdomstol.

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

**Beslut om kostnadsansvar för transportör**

**12 §** En polismyndighets eller Statens invandrarverks beslut att ålägga en transportör betalningsskyldighet enligt 16 kap. 3 § får överklagas till utlänningsdomstol.

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

**Beslut om offentligt biträde, ersättning, ombud eller jäv**

**13 §** Följande beslut av en förvaltningsmyndighet får överklagas till utlänningsdomstol

1. beslut i fråga om offentligt biträde,
2. beslut om ersättning i ett ärende som handläggs enligt denna lag
3. beslut att avvisa ett ombud eller biträde, eller
4. beslut i en jävsfråga.

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

Beslut som avses i denna paragraf får överklagas utan samband med ärendet i övrigt.

**Dom eller beslut om utvisning på grund av brott**

**14 §** En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott får överklagas enligt vad som gäller om överklagande av allmän domstols dom eller beslut i brottmål.

**Överlämnande av ärenden till domstol**

**15 §** Statens invandrarverk får med eget yttrande lämna över ett ärende till en utlänningsdomstol eller till Utlänningsöverdomstolen för avgörande, om ärendet på grund av familjeanknytning eller av någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av domstolen. Överlämnande får dock endast ske om den mottagande domstolen och utlänningsmedger det.

En utlänningsdomstol får under motsvarande förutsättningar lämna över ett ärende till Utlänningsöverdomstolen för avgörande.

## Överlämnande av ärenden till regeringen

**16 §** Statens invandrarverk får med eget yttrande lämna över ett ärende till regeringen för avgörande, om ärendet på grund av familjeanknytning eller av någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av regeringen. En utlänningsdomstol eller Utlänningsöverdomstolen får av samma skäl lämna över ett mål till regeringen för avgörande. Överlämnande får dock endast ske om utlänningsverket medger det.

Vad som föreskrivs i 7 § om rätt för Invandrarverket och domstolarna att meddela beslut vid sidan av dom eller beslut om avvisning eller utvisning gäller också regeringen, när den avgör ett överlämnat ärende.

## Återförvisning av mål till Invandrarverket

**17 §** Finner utlänningsdomstolen vid prövning av ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet som fattats med stöd av 5 kap. 4 § andra stycket 3, 4 eller 5 att ett sådant beslut inte borde ha fattats, skall domstolen visa målet åter till Statens invandrarverk för ny prövning.

**18 §** Om det under handläggningen av ett mål i utlänningsdomstol eller i Utlänningsöverdomstolen visar sig att målet bör handläggas som ett säkerhetsärende, skall domstolen visa målet åter till Statens invandrarverk för ny prövning.

## Nöjdförklaring

**19 §** Utlänningar som har rätt att överklaga en dom eller ett beslut om avvisning eller utvisning kan förklara att de avstår från att överklaga beslutet eller domen i den delen (nöjdförklaring).

**20 §** Nöjdförklaring får avges inför den myndighet som har meddelat beslutet eller domen.

Nöjdförklaring får också avges inför

1. en polismyndighet som inte har meddelat beslutet, eller
2. chefen för en kriminalvårdsanstalt eller chefen för ett häkte eller någon annan tjänsteman där som har förordnats att ta emot en sådan förklaring.

Om nöjdförklaringen avges inför en annan myndighet än den som har meddelat beslutet eller domen, krävs dock ett vittnes närvaro. Vidare krävs att den som tar emot förklaringen har tillgång till en utskrift av beslutet eller domen eller ett bevis om vad avgörandet innehåller.

**21 §** En nöjdförklaring kan inte tas tillbaka. Om utlänningen har överklagat beslutet eller domen när nöjdförklaringen avges, skall utlänningen genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sitt överklagande av avvisningen eller utvisningen. Om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, resedokument, flyktingförklaring eller främlingspass, skall utlänningen genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sin ansökan.

### **Handläggningen av ärenden hos regeringen**

**22 §** Innan regeringen avgör ett ärende, skall yttrande inhämtas från Högsta domstolen, om inte ett sådant yttrande av särskilda skäl är obehövligt.

Högsta domstolen skall yttra sig över samtliga omständigheter av betydelse i ärendet. I yttrandet skall särskilt anges om det finns hinder mot verkställighet enligt 9 kap. 1–3 §§.

Finner Högsta domstolen att det finns hinder mot verkställighet enligt 9 kap. 1 § första stycket får verkställighet av beslutet inte ske. Om ärendet gäller en utlänning som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är domstolens yttrande också bindande för regeringen.

Högsta domstolen skall innan den avger yttrande hålla förhandling i ärendet.

**23 §** Vid förhandling enligt 22 § i Högsta domstolen skall utlänningen höras. Rikspolisstyrelsen skall vara utlänningens motpart.

Högsta domstolen får bestämma att även andra än utlänningen skall höras vid förhandlingen. Om någon av parterna åberopar muntlig eller skriftlig bevisning, prövar rätten om bevisningen skall tillåtas. Därvid tillämpas 35 kap. 7 § rättegångsbalken.

I fråga om inställelse till förhandlingen tillämpas 8 kap. 19 §.

Om ett beslut av Invandrarverket enligt 4 § har överklagats till regeringen, skall förhandling som avses i 8 kap. 12 § hållas vid Högsta domstolen.

**24 §** Vid förhandlingen skall noga utredas de omständigheter som kan inverka på hur ärendet blir avgjort.

Rikspolisstyrelsen skall redogöra för omständigheterna i ärendet och ges tillfälle att ställa frågor till utlänningen och andra som hörs i ärendet. Rikspolisstyrelsen skall även lämna andra upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen. Utlänningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Genom frågor och påpekanden skall rätten försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uppgifter som lämnas.

Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får Högsta domstolen besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer fram uppgifter, för vilka i domstolen gäller sekretess som anges i sekretesslagen (1980:100). I övrigt gäller 8 kap. 21 och 22 §§.

Högsta domstolens yttrande enligt 22 § får grundas även på handlingar eller annat material som enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen inte får lämnas ut till parter.

## **12 kap. Domstolar i utlänningsmål**

### **Utlänningsdomstolarna**

**1 §** De länsrätter som regeringen bestämmer skall vara utlänningsdomstolar. Regeringen föreskriver domkretsen för varje utlänningsdomstol.

Kammarrätten i Stockholm skall vara Utlänningsöverdomstol.

**2 §** Utlänningsdomstolarna och Utlänningsöverdomstolen handlägger mål enligt vad som föreskrivs i denna lag eller i annan lag eller i författning som beslutats av regeringen.

### **Domkretsar**

**3 §** Ett beslut av en förvaltningsmyndighet enligt denna lag överklagas till den utlänningsdomstol inom vars domkrets ärendet först prövats, om inte regeringen för ett visst slag av mål föreskriver något annat.

### **Domförhet**

**4 §** Nämndemän skall delta i avgörandet av mål i Utlänningsöverdomstolen som rör avvisning eller utvisning och som avgörs efter muntlig förhandling, om nämndemän har deltagit i handläggningen i utlänningsdomstolen.

Om inte något annat följer av denna lag eller annan lag eller av författning som har beslutats av regeringen, gäller om utlänningsdomstolarna och Utlänningsöverdomstolen i tillämpliga delar vad som är föreskrivet i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar om länsrätt och kammarrätt.

## **Förfarandet i utlänningsmål**

**5 §** Mål som rör avvisning eller utvisning skall handläggas skyndsamt.

Om inte något annat följer av denna lag eller av författning som har beslutats av regeringen, gäller om förfarandet i utlänningsmål i tillämpliga delar vad som är föreskrivet i förvaltningsprocesslagen (1971:291) om rättskipningen i länsrätt och kammarrätt.

## **Nämndemän**

**6 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fastställa hur många nämndemän som skall finnas i Utlänningsöverdomstolens domkrets för tjänstgöring i domstolen. Regeringen eller myndigheten skall vidare för varje län fastställa det antal nämndemän som skall utses.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fastställa hur många nämndemän som skall finnas i domkretsen för varje utlänningsdomstol för tjänstgöring i domstolen. Regeringen eller myndigheten skall vidare för varje län fastställa det antal nämndemän som skall utses.

## **13 kap. Handläggningen av ärenden**

### **Muntlig handläggning**

**1 §** När utlänningar har ansökt om asyl i Sverige får de avvisas eller utvisas endast om muntlig handläggning har ingått i Statens invandrarverks handläggning av deras ärende. Asylärenden skall också handläggas muntligen, om utlänningen begär det och om en sådan handläggning inte saknar betydelse för att ärendet skall kunna avgöras.

**2 §** Statens invandrarverk får bestämma att även andra personer än utlänningen skall höras vid muntlig handläggning.

Andra personer som på kallelse har inställt sig vid handläggningen för att höras har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för kostnader och tidspillan med anledning av inställelsen. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

**3 §** Ersättning och förskott beslutas av den myndighet som genomför den muntliga handläggningen.

**4 §** Regeringen får meddela närmare bestämmelser om ersättning och förskott.

### **Parts rätt att få del av uppgifter**

**5 §** I ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd tillämpas bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1986:223) om rätt för en part att få del av uppgifter endast när utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

### **Motivering av beslut**

**6 §** I ärenden enligt denna lag tillämpas bestämmelserna i 20 § förvaltningslagen (1986:223) om motivering av beslut med de undantag som följer av 7 §.

**7 §** Ett beslut i fråga om uppehållstillstånd skall alltid innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

Vid beslut om visering eller arbetstillstånd får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut om visering, om utlänningen omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) utan att vara medborgare i ett EES-land och om beslutet går utlänningen emot.

### **Tolkersättning**

**8 §** Den som är tolk vid handläggning av ett ärende enligt denna lag inför en förvaltningsmyndighet har rätt att av allmänna medel få arvode och ersättning för kostnader och tidspillan. Detta gäller dock inte om uppdraget har fullgjorts i tjänsten.

Frågan om ersättning prövas av den myndighet som handlägger ärendet.

Närmare bestämmelser om ersättning meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

### **Rättelse av beslut**

**9 §** En myndighet får besluta om rättelse av sitt beslut

– om en utlänning har lämnat oriktig uppgift om sitt namn, sin nationalitet eller någon annan omständighet av betydelse för att utlänningens identitet skall kunna fastställas, och

– om den oriktiga uppgiften tagits in i myndighetens beslut.



## **14 kap. Skyldighet att lämna uppgifter**

**1 §** Socialnämnden skall lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden

– om en polismyndighet, Statens invandrarverk, en utlänningsdomstol, Utlänningsöverdomstolen eller regeringen begär det, och

– om uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

**2 §** Om en utlänning i ett ärende enligt denna lag åberopar ett intyg om sin psykiska eller fysiska hälsa, skall hälso- och sjukvårdsmyndigheten på begäran av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet lämna de upplysningar som behövs för att bedöma uppgifterna i intyget.

## **15 kap. Offentligt biträde**

**1 §** Ett offentligt biträde skall i följande slag av ärenden förordnas för den som ärendet gäller, om det inte måste antas att det inte behövs något biträde:

1. Avvisning. I ärenden som handläggs av en polismyndighet skall dock offentligt biträde förordnas endast om utlänningen enligt 8 kap. 2 eller 3 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar.

2. Utvisning enligt 6 kap. 6 §.

3. Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om Statens invandrarverk enligt 9 kap. 18 § anmält ärendet till utlänningsdomstolen eller om utlänningen hållits i förvar enligt 8 kap. 2 eller 3 § sedan mer än tre dagar.

4. Hemsändande enligt 18 kap. 2 §.

Offentligt biträde skall alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt 8 kap. 3 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

**2 §** I ärenden som skall avgöras av regeringen prövas frågor om offentligt biträde av den departementstjänsteman som regeringen bestämmer.

**3 §** Den som är förordnad som offentligt biträde för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet är utan särskilt förordnande barnets ställföreträdare i det ärende som förordnandet avser.

## 16 kap. Kostnadsansvar

**1 §** Utlänningar som avvisas eller utvisas är skyldiga att betala för sin egen resa till den ort dit de sänds eller åläggs att resa.

**2 §** Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller luftfartyg avvisas därför att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för hemresan, är transportören skyldig att ersätta kostnaderna för utlänningens resa från Sverige. Transportören är också skyldig att ersätta reskostnaderna från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med.

**3 §** Om det kan antas att en transportör kommer att bli betalningsskyldig enligt 2 §, skall polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen reste in göra den utredning som krävs och yttra sig över transportörens betalningsansvar. Transportören skall ges tillfälle att yttra sig.

Betalningsskyldighet skall beslutas av Statens invandrarverk eller av den polismyndighet som verkställer avvisningen.

**4 §** Transportören kan helt eller delvis befrias från betalningsskyldigheten enligt 2 § om

1. transportören visar att han eller hon haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller
2. det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden.

**5 §** Om en utlänning som är anställd ombord på ett fartyg eller ett luftfartyg lämnar det under dess uppehåll i Sverige och olovligen reser in i Sverige och avvisas, är fartygets eller luftfartygets ägare eller brukare skyldig att

- ersätta kostnaderna för utlänningens resa från Sverige, och
- svara för kostnaderna för utlänningens uppehälle för de närmaste tre månaderna från inresan.

Det som sägs om en utlänning som är anställd ombord på ett fartyg eller luftfartyg gäller också i fråga om en utlänning som utan tillåtelse har följt med ett sådant fartyg.

Har fartyget eller luftfartyget utländsk ägare eller brukare, är befälhavaren skyldig att på ägarens eller brukarens vägnar svara för kostnader enligt första stycket, om det inte är uppenbart oskäligt.

## **17 kap. Straffbestämmelser**

### **1 § Till böter döms**

1. utlänningar som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att de inom föreskriven tid har ansökt om ett sådant tillstånd,

2. utlänningar som har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att de har ett sådant tillstånd, och

3. utlänningar som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns.

Med yttre gräns i första stycket 3 avses inte gräns mot annan stat som anslutit sig till Schengenkonventionen.

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

### **2 § Till böter döms**

1. den som har anställt en utlänning trots att utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd,

2. den som inte gör anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag.

När omständigheterna är försvårande döms för brott enligt första stycket 1 till fängelse i högst ett år.

Att det skall betalas en särskild avgift vid brott enligt första stycket 1 framgår av 10–11 §§.

**3 §** Till böter döms den som i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag medvetet lämnar oriktiga uppgifter eller medvetet låter bli att tala om något förhållande av betydelse.

När omständigheterna är försvårande döms för brott enligt första stycket till fängelse i högst sex månader.

**4 §** Till fängelse i högst ett år döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige trots att utlänningen enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 6 kap. 7 § inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse.

När omständigheterna är mildrande döms för brott enligt första stycket till böter.

I ringa fall skall åtal för brott enligt första stycket inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

**5 §** Till fängelse i högst ett år döms den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan åtgärd försöker hindra att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs, om detta görs i vinstsyfte.

När omständigheterna är mildrande döms för brott enligt första stycket till böter.

**6 §** Till fängelse i högst sex månader eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid med föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen.

Är ett brott enligt första stycket att anse som grovt döms till fängelse i högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen

1. utförts mot ersättning,
2. avsett ett stort antal personer, eller
3. utförts under hänsynslösa former.

För försök eller förberedelse till brott enligt denna paragraf döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

**7 §** Till fängelse i högst fyra år döms den som i vinstsyfte planlägger och organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller utan de tillstånd som krävs för inresa i Sverige.

Om ett brott enligt första stycket är mindre allvarligt döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

För medhjälp till brott enligt första stycket döms den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller utan de tillstånd som krävs för inresa i Sverige. Detta gäller om medhjälparen insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom verksamhet enligt första stycket.

### **Förverkande**

**8 §** Ersättning till den som har begått brott enligt 5, 6 eller 7 § skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Transportmedel som använts vid brott enligt 6 eller 7 § får förverkas, om ägaren eller befälhavaren eller någon annan som var i ägarens ställe begått brottet eller medverkat till det och förverkandet behövs för att förebygga brott eller det annars finns särskilda skäl till detta. Transportmedlet får dock inte förverkas om det är uppenbart oskäligt.

**9 §** Om ägaren till ett fartyg som kan förverkas enligt 8 § andra stycket inte är känd eller saknar känt hemvist i Sverige får talan om förverkande föras mot befälhavaren på fartyget.

## **Avgifter**

**10 §** Fysiska eller juridiska personer som har anställt utlänningar trots att dessa inte har arbetstillstånd skall betala en särskild avgift oavsett om ansvar krävs ut enligt 2 § eller inte. Avgiften tillfaller staten.

För varje utlänning utgör avgiften hälften av det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, utgör avgiften för varje utlänning i stället hela basbeloppet. Avgiften får minskas eller efterskänkas om särskilda skäl talar för det.

**11 §** Allmän domstol prövar efter ansökan, om särskild avgift skall tas ut enligt 10 § eller inte. Ansökan skall göras av allmän åklagare inom två år från det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål.

Avgift får inte tas ut när fem år har gått efter det att överträdelsen upphörde.

**12 §** Den särskilda avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att allmänna domstolens beslut vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet. Om avgiften inte betalas inom denna tid, skall dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgift skall lämnas för indrivning.

Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. Bestämmelserna om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Avgiften får inte drivas in när fem år har gått efter det att beslutet vann laga kraft.

## **18 kap. Särskilda bemyndiganden**

**1 §** Regeringen får, utöver vad som förut har angetts i denna lag, meddela föreskrifter om

1. skyldighet att anmäla utlänningars vistelse eller anställning i Sverige,

2. sådana inskränkningar i utlänningars rätt att vara anställda i ett visst företag eller i företag av visst slag som är nödvändiga med hänsyn till rikets säkerhet.

**2 §** Regeringen får meddela föreskrifter om att sända hem utlänningar som inte är flyktingar och som har tagits om hand enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Efter avtal med annat land om behandling av fripassagerare får regeringen föreskriva avvikelser från bestämmelserna i denna lag och meddela de föreskrifter i övrigt som behövs för tillämpningen av avtalet.

### **Krig och krigsfara**

**3 §** Regeringen får meddela föreskrifter som skall gälla i krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är för-  
anledda av krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig i. Föreskrifterna får gälla utlänningars

1. inresa och vistelse i landet,
2. utresa ur landet,
3. rätt att ha anställning eller offentliga förtroendeuppdrag här i landet,
4. avlägsnande från landet, och
5. omhändertagande i anstalt eller förläggning.

**4 §** En föreskrift enligt 3 § 4 eller 5 som har meddelats i andra fall än då Sverige är i krig skall läggas fram för riksdagen inom en månad från ikraftträdandet.

Föreskriften upphör att gälla, om den inte läggs fram för riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från den dag då den lades fram.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001, då utlänningslagen (1989:529) skall upphöra att gälla. 4 och 5 skall dock gälla från och med den dag regeringen bestämmer.

2. Om det i en lag eller någon annan författning hänvisas till bestämmelser som har ersatts genom bestämmelser i denna lag, skall i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

3. Om ett mål eller ärende har inletts hos en domstol eller en annan myndighet innan denna lag har trätt i kraft, skall domstolen eller myn-

digheten slutföra målet eller ärendet enligt äldre föreskrifter, om inte annat följer av denna lag.

Mål och ärenden som har kommit in till en allmän förvaltningsdomstol och ännu inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft handläggs enligt äldre föreskrifter.

4. Ärenden som har kommit in till Utlänningsnämnden och inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft skall överlämnas till den utlänningsdomstol som är behörig enligt 12 kap. 3 §. Om ärendet avser en ansökan enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen (1989:529), skall det i stället överlämnas till Invandrarverket för prövning enligt 9 kap. 18 § av frågan om verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslutet.

5. Ärenden som har överlämnats till regeringen enligt 7 kap. 11 § andra stycket 1, 3 eller 4 utlänningslagen (1989:529) och ännu inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft skall överlämnas till den utlänningsdomstol som är behörig enligt 12 kap. 3 § denna lag.

6. Ärenden som har överlämnats till regeringen enligt 7 kap. 11 § andra stycket 2 utlänningslagen (1989:529) och ännu inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft handläggs enligt äldre föreskrifter.

## 2. Förslag till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap

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

### *Nuvarande lydelse*

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 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.*

### *Föreslagen lydelse*

#### 9 a §<sup>1</sup>

Statens invandrarverk får överlämna ett ärende som avses i 6 §, 8 § första stycket eller 9 § till regeringen, om ärendet bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1991:1574.



11 §<sup>2</sup>

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

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

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

12 §<sup>3</sup>

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

Beslut av en länsstyrelse, *Statens invandrarverk* eller *Utlänningsnämnden* enligt 11 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

*Utlänningsnämndens* beslut får inte överklagas i andra fall än som avses i andra stycket.

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

Statens invandrarverks beslut enligt denna lag får överklagas till *utlänningsdomstol.*

Beslut av en länsstyrelse eller *Statens invandrarverk* enligt 11 § får överklagas till *utlänningsdomstol.*

*En utlänningsdomstols dom eller beslut* får överklagas till *Utlänningsöverdomstolen. Prövningstillstånd* krävs vid sådant överklagande.

Bestämmelser om *utlänningsdomstolar* och *Utlänningsöverdomstolen* finns i 12 kap. utlänningslagen (2000:000).

14 a §<sup>4</sup>

Socialnämnden skall på begäran av regeringen, *utlänningsnämnden*, statens invandrarverk

Socialnämnden skall på begäran av regeringen, *en utlänningsdomstol*, *Utlänningsöver-*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1991:1574.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1991:1574.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1991:1574.

eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om svenskt medborgarskap.

*domstolen*, 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 juli 2001. 3 skall dock gälla från och med den dag regeringen bestämmer.

2. Om ett mål eller ärende har inletts hos en domstol eller en annan myndighet innan denna lag har trätt i kraft, skall domstolen eller myndigheten slutföra målet eller ärendet enligt äldre föreskrifter, om inte annat följer av denna lag.

Mål och ärenden som har kommit in till en allmän förvaltningsdomstol och ännu inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft handläggs enligt äldre föreskrifter.

3. Ärenden som har kommit in till Utlänningsnämnden och inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft skall överlämnas till den utlänningsdomstol som är behörig enligt 12 kap. 3 § utlänningslagen (2000:000).

### 3. Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

*dels* att 1–7, 9–13, 18, 24, 25, 27 och 28 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

En utlänning som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen (1989:529), får utvisas ur landet enligt denna lag, om det

1. behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller

2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften.

Första stycket 2 gäller inte när fara föreligger för sådan gärning i annan stat som har övervägande karaktär av politiskt brott.

Beslut om utvisning meddelas av *regeringen*. Frågan tas upp på ansökan av rikspolisstyrelsen *eller av regeringen självmant*.

Om en polismyndighet, en länsstyrelse eller statens invandrarverk finner anledning att anta att ett beslut om utvisning enligt 1 § bör meddelas, skall myndigheten anmäla detta till rikspolisstyrelsen.

#### *Föreslagen lydelse*

##### 1 §

En utlänning som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen (2000:000), får utvisas ur landet enligt denna lag, om det

##### 2 §

Beslut om utvisning *enligt denna lag* meddelas av *Statens invandrarverk*. Frågan tas upp på ansökan av Rikspolisstyrelsen.

Om en polismyndighet, en länsstyrelse eller Statens invandrarverk finner anledning att anta att ett beslut om utvisning enligt 1 § bör meddelas, skall myndigheten anmäla detta till Rikspolisstyrelsen.

## 2 a §

*Statens invandrarverks beslut enligt denna lag får överklagas till regeringen.*

*Rikspolisstyrelsen får överklaga beslutet, om det går styrelsen emot.*

## 3 §

*Om ärendet inte är synnerligen brådsående skall yttrande inhämtas från statens invandrarverk och förhandling hållas i ärendet vid en tingsrätt, innan regeringen meddelar beslut om utvisning.*

*Om det finns skäl för det, skall yttrande inhämtas även från den tingsrätt som håller förhandlingen.*

*Beslut om förhandling och om yttrande får fattas av det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt lagen eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer.*

*Innan regeringen avgör ett ärende, skall yttrande inhämtas från Högsta domstolen, om inte ett sådant yttrande av särskilda skäl är obehövt.*

*Högsta domstolen skall yttra sig över samtliga omständigheter av betydelse i ärendet. I yttrandet skall särskilt anges om det finns hinder mot verkställighet enligt utlänningslagen (2000:000).*

*Finner Högsta domstolen att det finns hinder mot verkställighet enligt 9 kap. 1 § första stycket utlänningslagen, får verkställighet av beslutet inte ske. Om ärendet gäller en utlänning som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är domstolens yttrande också bindande för regeringen.*

*Högsta domstolen skall innan den avger yttrande hålla förhandling i ärendet.*

## 4 §

*Beslut om utvisning skall förenas med förbud för utlänningen att utan tillstånd av regeringen återvända till Sverige. Förbudet meddelas för en viss tid eller*

*Beslut om utvisning skall förenas med förbud för utlänningen att utan tillstånd av Statens invandrarverk återvända till Sverige. Förbudet meddelas för en*

utan tidsbegränsning. I beslutet skall utlänningsen, om förbudet är tidsbegränsat, upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla. Han skall vidare upplysas om den påföljd som en överträdelse av förbudet kan medföra enligt 24 §.

I ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar 4 kap. 15 §, 5 kap. 5 §, 6 kap. 4 § andra stycket, 5 § andra stycket och 6 11 §§, 7 kap. 7 §, 8 kap. 1 6, 14 och 16 §§, 9 kap. 1 3 §§ samt 11 kap. 5 och 6 §§ utlänningslagen (1989:529).

*Förhandling enligt 3 § och 6 kap. 7 § utlänningslagen (1989:529) skall hållas vid Stockholms tingsrätt eller, om särskilda skäl talar mot att förhandlingen hålls där, vid en annan tingsrätt.*

Vid förhandlingen skall utlänningsen höras.

Rikspolisstyrelsen skall vid förhandlingen vara utlänningsens motpart.

Tingsrätten får bestämma att även andra än utlänningsen skall höras vid förhandlingen. Om någon av parterna åberopar muntlig eller skriftlig bevisning, prövar rätten om bevisningen skall tillåtas. Därvid tillämpas

viss tid eller utan tidsbegränsning. I beslutet skall utlänningsen, om förbudet är tidsbegränsat, upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla. Han skall vidare upplysas om den påföljd som en överträdelse av förbudet kan medföra enligt 24 §.

#### 5 §

I ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar 6 kap. 17 §, 7 kap. 7 §, 8 kap. 5 § andra stycket, 9 17 §§, 9 kap. 1 5, 22 och 24 §§, 11 kap. 8 §, 13 kap. 8 §, 14 kap. 1 2 §§, 15 kap. 2 § och 16 kap. 1 5 §§ utlänningslagen (2000:000).

*När Statens invandrarverk beslutar om förvar eller uppsikt gäller även 8 kap. 18 22 §§ utlänningslagen.*

#### 6 §

Vid förhandling enligt 3 § i Högsta domstolen skall utlänningsen höras. Rikspolisstyrelsen skall vara utlänningsens motpart.

Högsta domstolen får bestämma att även andra än utlänningsen skall höras vid förhandlingen. Om någon av parterna åberopar muntlig eller skriftlig bevisning, prövar rätten om bevisningen skall tillåtas. Därvid tillämpas

35 kap. 7 § rättegångsbalken.

I fråga om inställelse till förhandlingen tillämpas 6 kap. 13 § utlänningslagen.

35 kap. 7 § rättegångsbalken.

I fråga om inställelse till förhandlingen tillämpas 8 kap. 19 § utlänningslagen (2000:000).

*Om ett beslut av Invandrarverket enligt 2 § denna lag har överklagats till regeringen, skall förhandling som avses i 8 kap. 12 § utlänningslagen hållas vid Högsta domstolen.*

#### 7 §

Vid förhandlingen skall noga utredas de omständigheter som kan inverka på hur ärendet blir avgjort.

Rikspolisstyrelsen skall redogöra för omständigheterna i ärendet och ges tillfälle att ställa frågor till utlänningsmyndigheten och andra som hörs i ärendet. Rikspolisstyrelsen skall även lämna andra upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen. Utlänningsmyndigheten skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Genom frågor och påpekanden skall rätten försöka avhjälpa otydigheter och ofullständigheter i de uppgifter som lämnas.

*Vid förhandlingen tillämpas 6 kap. 14 § andra stycket och 15 § utlänningslagen (1989:529).*

*Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får Högsta domstolen besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer fram uppgifter, för vilka i domstolen gäller sekretess som anges i sekretesslagen (1980:100). I övrigt gäller 8 kap. 21 och 22 §§ utlänningslagen (2000:000).*

Rättens yttrande enligt 3 § får grundas även på handlingar eller annat material som enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen (1980:100) inte får lämnas ut till parter.

*Högsta domstolens yttrande enligt 3 § får grundas även på handlingar eller annat material som enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen inte får lämnas ut till parter.*

## 9 §

Om frågan om utvisning ännu inte har förts till *regeringen*, får rikspolisstyrelsen besluta att utlänningen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt, även om förutsättningarna i 8 § inte är för handen. Ett sådant beslut skall genast anmälas till *regeringen*. *Det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag* skall snarast pröva om åtgärden skall bestå.

Om frågan om utvisning ännu inte har förts till *Statens invandrarverk*, får Rikspolisstyrelsen besluta att utlänningen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt, även om förutsättningarna i 8 § inte är för handen. Ett sådant beslut skall genast anmälas till *Invandrarverket*. *Verket* skall snarast pröva om åtgärden skall bestå.

10 §<sup>5</sup>

Om *regeringen* har beslutat om utvisning enligt denna lag men hinder som anges i 8 kap. 1, 2 eller 4 § utlänningslagen (1989:529) möter mot att beslutet verkställs eller om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, skall *regeringen* förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition).

Utvisningsbeslutet och förordnandet om inhibition skall prövas på nytt när det finns skäl till det. Så länge utvisningsbeslutet fortfarande gäller men inte har kunnat verkställas, skall Rikspolisstyrelsen före utgången av varje kalenderår efter det då beslutet meddelades anmäla hos *regeringen* huruvida det finns skäl för prövning av beslutet.

Om *utvisning* har beslutats enligt denna lag men hinder som anges i 9 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen (2000:000) möter mot att beslutet verkställs eller om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, skall *den beslutande myndigheten* förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition).

Utvisningsbeslutet och förordnandet om inhibition skall prövas på nytt av *Statens invandrarverk* när det finns skäl till det. Så länge utvisningsbeslutet fortfarande gäller men inte har kunnat verkställas, skall Rikspolisstyrelsen före utgången av varje kalenderår efter det då beslutet meddelades anmäla hos *Invandrarverket* huruvida det finns skäl för prövning av beslutet.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1996:1382.

## 11 §

*Regeringen* får besluta att utlännningen på vissa tider skall anmäla sig hos en polismyndighet (anmälningsplikt), om ett beslut om utvisning enligt denna lag tills vidare inte skall verkställas på grund av inhibition. Om utvisningsbeslutet grundas på 1 § första stycket 2, får *regeringen* också besluta att 19–22 §§ skall tillämpas på utlännningen.

Första stycket tillämpas också, om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (1989:529) inte kan verkställas och det föreligger sådana omständigheter beträffande utlännningen som avses i 1 § första stycket 1 eller 2. *Innan beslutet meddelas skall förhandling hållas. Om det finns skäl för det, skall även yttrande inhämtas enligt 3 §.* Vid förhandlingen tillämpas 6 och 7 §§.

Ett beslut av *regeringen* enligt 11 § gäller i längst tre år räknat från dagen för beslutet om avlägsnande.

Om *regeringen* inte har förordnat om inhibition, skall ett beslut om utvisning enligt denna lag verkställas så snart det kan

*Den myndighet som beslutat om utvisning* får besluta att utlännningen på vissa tider skall anmäla sig hos en polismyndighet (anmälningsplikt), om ett beslut om utvisning enligt denna lag tills vidare inte skall verkställas på grund av inhibition. Om utvisningsbeslutet grundas på 1 § första stycket 2, får *samma myndighet* också besluta att 19–22 §§ skall tillämpas på utlännningen.

Första stycket tillämpas också, om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2000:000) inte kan verkställas och det föreligger sådana omständigheter beträffande utlännningen som avses i 1 § första stycket 1 eller 2. *Om ett beslut av Statens invandrarverk överklagas till regeringen, skall yttrande inhämtas från Högsta domstolen som skall hålla förhandling i ärendet, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.* Vid förhandlingen tillämpas 6 och 7 §§.

## 12 §

Ett beslut enligt 11 § om *anmälningsplikt eller tillämpning av 19–22 §§* gäller i längst tre år räknat från dagen för beslutet om avlägsnande.

## 13 §

Om *inhibition* inte har förordnats, skall ett beslut om utvisning enligt denna lag verkställas så snart det kan ske.



ske. Rikspolisstyrelsen skall svara för verkställigheten. *Regeringen* får dock förordna att en annan myndighet skall ombesörja verkställigheten. För verkställighet av ett beslut om utvisning skall *regeringen* meddela sådana anvisningar som avses i 4 kap. 12 § andra stycket utlänningslagen (1989:529).

Om den verkställande myndigheten finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underrätta *regeringen* om detta. *Det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag får besluta att verkställighet inte skall ske innan regeringen har prövat huruvida förordnande om inhibition skall meddelas.*

Bestämmelserna i 19–22 §§ tillämpas i fråga om en utlänning i den mån *regeringen* eller domstolen har bestämt det enligt denna lag

Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt denna lag inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse som avses i 3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529).

Rikspolisstyrelsen skall svara för verkställigheten. *Den beslutande myndigheten* får dock förordna att en annan myndighet skall ombesörja verkställigheten. För verkställighet av ett beslut om utvisning skall *myndigheten* meddela sådana anvisningar som avses i 6 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen (2000:000).

Om den verkställande myndigheten finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underrätta *Invandrarverket* om detta.

## 18 §

Bestämmelserna i 19–22 §§ tillämpas i fråga om en utlänning i den mån *Statens invandrarverk eller regeringen* eller domstolen har bestämt det enligt denna lag

## 24 §

Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt denna lag inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse som avses i 5 kap. 2 § utlänningslagen (2000:000).

I ringa fall skall åtal för brott enligt första stycket inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

## 25 §

*Om regeringen handlägger ett ärende om utvisning enligt denna lag, får åtal inte utan regeringens medgivande väckas mot utlänningen innan regeringen avgjort ärendet.*

*Medan handläggningen av ett utvisningsärende enligt denna lag pågår, får åtal inte utan regeringens medgivande väckas mot utlänningen innan ärendet avgjorts.*

## 27 §

I ärende angående utvisning eller anmälningsskyldighet enligt denna lag samt i ärende hos regeringen angående beslut enligt 11 § skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

I ärende angående utvisning eller anmälningsskyldighet enligt denna lag samt i ärende hos Statens invandrarverk eller regeringen angående beslut enligt 11 § skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

28 §<sup>6</sup>

*I ärende hos regeringen fattas beslut om offentligt biträde av departementstjänsteman som regeringen utser.*

Beslut av förvaltningsmyndighet i frågor om offentligt biträde överklagas till Utlänningsnämnden.

*Utlänningsnämndens beslut i frågor om offentligt biträde får inte överklagas.*

Beslut av en förvaltningsmyndighet i frågor om offentligt biträde överklagas till Utlänningsdomstolen.

*Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till Utlänningsöverdomstolen.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 1996:1649.

2. Om ett ärende har inletts hos regeringen innan denna lag har trätt i kraft, skall ärendet slutföras enligt äldre föreskrifter.

## 4. Förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 20 § kommunalskattelagen skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **3 kap.**

#### **20 §<sup>7</sup>**

Vid beräkningen av inkomsten från särskild förvärvskälla skall alla omkostnader under beskattningsåret för intäkternas förvärvande och bibehållande avräknas från samtliga intäkter i pengar eller pengars värde (bruttointäkt) som har inlutit i förvärvskällan under beskattningsåret.

Avdrag får inte göras för: den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, såsom vad skattskyldig utgett som gåva eller som periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;

kostnader i samband med plockning av vilt växande bär och svampar eller kottar till den del kostnaderna inte överstiger de intäkter som är skattefria enligt 19 §;

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta på den skattskyldiges eget kapital som har nedlagts i hans förvärvsverksamhet;

svenska allmänna skatter;

kapitalavbetalning på skuld;

ränta enligt 8 kap. 1 § studiestödslagen (1973:349), 52, 52 a och 55 §§ lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt, 5 kap. 12 § lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter, 31 § tullagen (1994:1550), 60 § fordonsskattelagen (1988:327), 36 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd och 19 kap. 2 och 4–9 §§ skattebetalningslagen (1997:483) samt dröjsmålsavgift beräknad enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift;

avgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift;

avgift enligt 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10);

<sup>7</sup> Senaste lydelse 1998:816.

avgift enligt 10 kap. 7 § ut-                      avgift enligt 17 kap. 10 § ut-  
länningslagen (1989:529);                      länningslagen (2000:000);  
avgift enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen (1977:1160);  
avgift enligt 26 § arbetstidslagen (1982:673);  
avgift enligt 21 § insiderlagen (1990:1342);  
avgift enligt 22 § tredje stycket lagen (1993:737) om bostadsbidrag;  
skadestånd, som grundas på lagen (1976:580) om medbestämmande  
i arbetslivet eller annan lag som gäller förhållandet mellan arbetsgivare  
och arbetstagare, när skadeståndet avser annat än ekonomisk skada;  
företagsbot enligt 36 kap. brottsbalken;  
straffavgift enligt 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken;  
skatteavdrag för vilket arbetsgivare är betalningsskyldig enligt  
skattebetalningslagen (1997:483);  
avgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift;  
kontrollavgift enligt lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig  
parkering;  
överförbrukningsavgift enligt ransoneringslagen (1978:268);  
miljösanktionsavgift enligt 30 kap. miljöbalken;  
vattenföroreningsavgift enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot  
förorening från fartyg;  
avgift enligt 3 § lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela  
föreskrifter om in- eller utförsel av varor;  
lagringsavgift enligt lagen (1984:1049) om beredskapslagring av  
olja och kol eller lagen (1985:635) om försörjningsberedskap på natur-  
gasområdet;  
avgift enligt 18 § lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestäm-  
melser om elektriska anläggningar;  
avgift enligt 10 kap. 5 § lagen (1994:1776) om skatt på energi;  
ingående skatt enligt mervärdesskattelagen (1994:200) för vilken  
det finns rätt till avdrag enligt 8 kap. eller rätt till återbetalning enligt  
10 kap. nämnda lag;  
avgift enligt 11 kap. 16 § och 13 kap. 6 a § aktiebolagslagen  
(1975:1385).

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

## 5. Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 6 och 7 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring<sup>8</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap.

#### 6 §<sup>9</sup>

Som bosättningstid i Sverige tillgodoräknas

a) tid under vilken en person varit folkbokförd i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481); vid flyttning till utlandet skall hänsyn dock inte tas till tid efter utresan om personen enligt nämnda lag skall avregistreras som utflyttad,

b) tid under vilken en här folkbokförd person före tidpunkten för folkbokföringen oavbrutet vistats i Sverige efter att ha ansökt om uppehållstillstånd enligt 1 kap. 4 § utlänningslagen (1989:529) eller motsvarande föreskrift enligt äldre lag,

b) tid under vilken en här folkbokförd person före tidpunkten för folkbokföringen oavbrutet vistats i Sverige efter att ha ansökt om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen (2000:000) eller motsvarande föreskrift enligt äldre lag,

c) tid under vilken en svensk medborgare av svenska kyrkan, ett svenskt trossamfund, ett organ som är knutet till ett sådant samfund eller en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet varit sänd till ett annat land för arbete för arbetsgivarens räkning; för tid efter år 1992 skall vad som nu sägs gälla endast om utlandsvistelsen varat längst tre år i följd,

d) tid under vilken en försäkrad haft inkomst av anställning eller inkomst av annat förvärvsarbete som avses i 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,

e) tid före år 1993 under vilken en svensk medborgare haft anställning i ett annat land som grundat rätt till svensk statligt reglerad pension, dock inte tid för vilken rätt till pension grundad på bosättning i det andra landet föreligger om sådan pension kan utbetalas till den som är bosatt i Sverige,

<sup>8</sup> Lagen omtryckt 1982:120.

<sup>9</sup> Senaste lydelse 1998:677.

f) i den mån regeringen så förordnar tid under vilken en person som inte fyllt 26 år bedriver studier i annat land.

Som bosättningstid i Sverige tillgodoräknas även tid som avses i 7 och 9 §§.

Som bosättningstid i Sverige enligt första stycket a) tillgodoräknas inte tid då någon enligt förordnande av regeringen med stöd av 1 kap. 3 § fjärde stycket inte skall anses bosatt i Sverige.

Vad som i första stycket sägs om folkbokföring enligt folkbokföringslagen skall gälla också i fråga om kyrkobokföring enligt lag som ersatts av folkbokföringslagen eller enligt motsvarande äldre författning.

Bestämmelserna i första stycket c) gäller även medföljande make samt barn under 18 år till person som där avses.

Bestämmelserna i första stycket d), såvitt gäller tid före år 1993 för vilken den försäkrade tillgodoräknats pensionspoäng enligt 11 kap. i kapitlets lydelse före den 1 januari 1999, och första stycket e) gäller även medföljande make samt barn under 18 år till person som där avses. Som bosättningstid tillgodoräknas dock inte tid för vilken maken eller barnet har rätt till pension grundad på bosättningstid i det andra landet om sådan pension kan utbetalas till den som är bosatt i Sverige.

Vid tillämpningen av bestämmelserna i femte och sjätte styckena skall med make likställas den som, utan att vara gift med den person som avses i första stycket c), d) eller e) levvt tillsammans med denne, om de tidigare har varit gifta eller gemensamt har eller har haft barn.

#### 7 §<sup>10</sup>

Om den försäkrade har beviljats uppehållstillstånd i Sverige med stöd av 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (1989:529) skall som bosättningstid även tillgodoräknas tid då han eller hon har varit bosatt i sitt tidigare hemland från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till tidpunkten då han eller hon först ankom till Sverige. Därvid skall en så stor andel av tiden i hemlandet tillgodoräknas som svarar mot förhållandet mellan den tid

Om den försäkrade har beviljats uppehållstillstånd i Sverige med stöd av 5 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (2000:000) skall som bosättningstid även tillgodoräknas tid då han eller hon har varit bosatt i sitt tidigare hemland från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till tidpunkten då han eller hon först ankom till Sverige. Därvid skall en så stor andel av tiden i hemlandet tillgodoräknas som svarar mot förhållandet mellan den tid

<sup>10</sup> Senaste lydelse 1998:704.

under vilken den försäkrade har varit bosatt i Sverige från den första ankomsten till landet till och med det år då han eller hon fyllde 64 år och hela tidsrymden från det att den försäkrade första gången kom till landet till och med det år då han eller hon fyllde 64 år. I fråga om förtidspension eller efterlevandepension skall i stället för året då den försäkrade skulle fylla 64 år som utgångspunkt tas året före pensionsfallet. Vid beräkningen enligt detta stycke bortses från tid för vilken den försäkrade, vid bosättning i Sverige, har rätt till pension från hemlandet.

Med tid för bosättning i hemlandet likställs tid då den försäkrade före den första ankomsten till Sverige befunnit sig i annat land där han eller hon beretts en tillfällig fristad.

Vad som i första stycket sägs om den som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (1989:529) skall gälla även en försäkrad som

a) annars beviljats uppehållstillstånd på grund av att han eller hon ansetts som flykting enligt konventionen d. 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, eller

b) beviljats uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. 1 § 2 eller 3 utlänningslagen i paragrafens lydelse före den 1 januari 1997 eller enligt motsvarande äldre bestämmelser.

under vilken den försäkrade har varit bosatt i Sverige från den första ankomsten till landet till och med det år då han eller hon fyllde 64 år och hela tidsrymden från det att den försäkrade första gången kom till landet till och med det år då han eller hon fyllde 64 år. I fråga om förtidspension eller efterlevandepension skall i stället för året då den försäkrade skulle fylla 64 år som utgångspunkt tas året före pensionsfallet. Vid beräkningen enligt detta stycke bortses från tid för vilken den försäkrade, vid bosättning i Sverige, har rätt till pension från hemlandet.

Vad som i första stycket sägs om den som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (2000:000) skall gälla även en försäkrad som

b) beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (2000:000) eller enligt motsvarande äldre bestämmelser.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.



## 6. Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 2 och 18 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 2 §<sup>11</sup>

Regeringsrätten prövar

1. överklagande av kammarrätts beslut enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291).

2. överklagande av annat beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller enligt instruktion för kammarrätterna görs hos domstolen.

Regeringsrätten prövar ansökningar om resning och återställande av försutten tid i andra fall än som anges i 8 §. *I 7 kap. 7 § tredje stycket utlänningslagen (1989:529) finns vidare bestämmelser om att regeringsrätten i vissa fall prövar om beslut om förvar skall bestå.*

Regeringsrätten prövar ansökningar om resning och återställande av försutten tid i andra fall än som anges i 8 §. *I 11 kap. 8 § utlänningslagen (2000:000) finns vidare bestämmelser om att regeringsrätten i vissa fall prövar om beslut om förvar skall bestå.*

#### 18 §<sup>12</sup>

Länsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. när åtgärd som avser endast måls beredande vidtages,
2. vid sådant förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av annan länsrätt,
3. vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende,
4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är länsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman vid länsrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

<sup>11</sup> Senaste lydelse 1995:21.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 1997:516.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,

2. mål enligt lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet, enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om handlings undantagande från taxeringsrevision, skatterevision eller annan granskning och om befrielse från skyldighet att lämna upplysningar, visa upp handling eller lämna kontrolluppgift enligt skatteförfattningarna,

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om tillfälligt omhändertagande enligt 37 § smittskyddslagen (1988:1472), mål enligt 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 2–4 såvitt avser de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 5 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt *utlänningslagen* (1989:529), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål rörande preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

5. mål enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling,

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om tillfälligt omhändertagande enligt 37 § smittskyddslagen (1988:1472), mål enligt 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 2–4 såvitt avser de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 5 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt *utlänningslagen* (2000:000)), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

## 7. Förslag till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

Härigenom föreskrivs att 6 § Kreditupplysningslagen (1973:1173) skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Uppgifter om en persons ras, etniska ursprung, politiska uppfattning, religiösa eller filosofiska övertygelse eller sexualliv får inte samlas in, lagras eller lämnas ut i kreditupplysningsverksamhet.

Uppgifter om sjukdom, hälsotillstånd eller liknande får inte utan medgivande av Datainspektionen samlas in, lagras eller lämnas ut i kreditupplysningsverksamhet. Detsamma gäller uppgifter om att någon misstänks eller har dömts för brott eller har avtjänat straff eller undergått någon annan påföljd för brott eller har varit föremål för någon åtgärd enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 11–14 §§ polislagen (1984:387), lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. eller *utlänningslagen* (1989:529).

### *Föreslagen lydelse*

#### 6 §<sup>13</sup>

Uppgifter om sjukdom, hälsotillstånd eller liknande får inte utan medgivande av Datainspektionen samlas in, lagras eller lämnas ut i kreditupplysningsverksamhet. Detsamma gäller uppgifter om att någon misstänks eller har dömts för brott eller har avtjänat straff eller undergått någon annan påföljd för brott eller har varit föremål för någon åtgärd enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 11–14 §§ polislagen (1984:387), lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. eller *utlänningslagen* (2000:000).

<sup>13</sup> Senaste lydelse 1997:556.

Ett medgivande som avses i andra stycket får lämnas endast om det finns synnerliga skäl.

Vad som anges i andra stycket hindrar inte att uppgifter om betalningsförsummelser, kreditmissbruk eller näringsförbud samlas in, lagras eller lämnas ut i kreditupplysningsverksamhet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

## 8. Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Härigenom föreskrivs att 21 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 21 a §<sup>14</sup>

<p>Beslut om vård med stöd av denna lag hindrar inte beslut om</p> <p>1. avvisning eller utvisning enligt <i>utlänningslagen</i> (1989:529),</p> <p>2. utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,</p> <p>3. utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott,</p> <p>4. utlämning enligt lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island eller Norge, eller</p> <p>5. utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling.</p>	<p>1. avvisning eller utvisning enligt <i>utlänningslagen</i> (2000:000),</p> <p>2. utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,</p> <p>3. utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott,</p> <p>4. utlämning enligt lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island eller Norge, eller</p> <p>5. utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling.</p>
--	---

Vård med stöd av denna lag upphör när ett beslut enligt första stycket har verkställts.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

<sup>14</sup> Senaste lydelse 1996:1381.

## 9. Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård

Härigenom föreskrivs att 29 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 29 §

Har beträffande någon som vårdas enligt denna lag beslut meddelats om

1. avvisning eller utvisning enligt <i>utlänningslagen</i> (1989:529),	1. avvisning eller utvisning enligt <i>utlänningslagen</i> (2000:000),
--	--

2. utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,

3. utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott,

4. utlämning enligt lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge, eller

5. utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland,

Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,

skall tvångsvården upphöra, om det begärs av den myndighet som skall verkställa beslutet och chefsöverläkaren finner att patientens tillstånd tillåter att detta verkställs.

I fråga om en patient som är utlämning upphör tvångsvården vid verkställighet av ett beslut om hemsändande som har meddelats med stöd av 12 kap. 3 § *utlänningslagen*.

I fråga om en patient som är utlämning upphör tvångsvården vid verkställighet av ett beslut om hemsändande som har meddelats med stöd av 18 kap. 2 § *utlänningslagen*.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

## 10. Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård

Härigenom föreskrivs att 17 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 17 §

I fråga om upphörande av rättspsykiatrisk vård i samband med avvisning, utvisning och utlämning gäller bestämmelserna i 29 § första stycket lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

I fråga om en patient som är utlämning upphör den rättspsykiatriska vården vid verkställighet av ett beslut om hemsändande som har meddelats med stöd av 12 kap. 3 § utlänningslagen (1989:529).

I fråga om en patient som är utlämning upphör den rättspsykiatriska vården vid verkställighet av ett beslut om hemsändande som har meddelats med stöd av 18 kap. 2 § utlänningslagen (2000:000).

Om beslut har meddelats att verkställigheten av en påföljd som innebär överlämnande enligt 31 kap. 3 § brottsbalken till rättspsykiatrisk vård skall föras över med stöd av lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottsmålsdom till en annan stat, upphör den rättspsykiatriska vården vid verkställighet av beslutet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.



## 11. Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>15</sup>

Introduktionsersättning får beviljas

1. utlänningar som överförts till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut,

2. utlänningar som har fått uppehållstillstånd efter att ha varit registrerade vid en förläggning för asylsökande,

3. andra utlänningar som har fått uppehållstillstånd med tillämpning av 2 kap. 3 § eller 4 § första stycket 5 utlänningslagen (1989:529) eller motsvarande äldre bestämmelser,

3. andra utlänningar som har fått uppehållstillstånd med tillämpning av 3 kap. 4 § eller 5 § 5 utlänningslagen (2000:000) eller motsvarande äldre bestämmelser,

4. utlänningar som har fått uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till en utlänning som avses under 1–3.

Ersättning enligt 4 får lämnas endast för en utlänning som ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

<sup>15</sup> Senaste lydelse 1996:1383.

## 12. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>16</sup>

I denna lag ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (1989:529) (asylsökande),

2. har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620) för förmåner av motsvarande karaktär.

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 5 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (2000:000) (asylsökande),

2. har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 8 § utlänningslagen, eller

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

<sup>16</sup> Senaste lydelse 1996:1384.

### 13. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister

Häri genom föreskrivs att 8 § lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

8 §<sup>17</sup>

En registrering enligt någon av 5–7 §§ får inte innehålla uppgifter om att den arbetssökande misstänks eller har dömts för brott eller har avtjänat straff eller har fått annan påföljd för brott eller har varit föremål för tvångsingripande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård eller smittskyddslagen (1988:1472).

Registreringen får inte heller innehålla uppgift om att den arbetssökande har vårdats med stöd av socialtjänstlagen (1980:620) eller varit föremål för åtgärd enligt *utlänningslagen* (1989:529).

Registreringen får inte heller innehålla uppgift om att den arbetssökande har vårdats med stöd av socialtjänstlagen (1980:620) eller varit föremål för åtgärd enligt *utlänningslagen* (2000:000).

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

<sup>17</sup> Senaste lydelse 1997:729.

## 14. Förslag till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

Härigenom föreskrivs att 13 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

För att genomföra sanktioner i enlighet med ett förordnande enligt 3 § första stycket får regeringen meddela föreskrifter om att en utlänning kan avvisas enligt *utlänningslagen (1989:529)*, om

1. utlänningen skäligen kan antas ha hemvist i eller tillhöra en blockerad stat, och

2. utlänningen har begått eller avser att begå en handling som står i strid med antingen förbud enligt 4 § eller förbud i en sådan av Europeiska gemenskapen beslutad förordning som avses i 8 § andra stycket.

### *Föreslagen lydelse*

#### 13 §

För att genomföra sanktioner i enlighet med ett förordnande enligt 3 § första stycket får regeringen meddela föreskrifter om att en utlänning kan avvisas enligt *utlänningslagen (2000:000)*, om

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

## 15. Förslag till lag om ändring i lagen (1998:544) om vårdregister

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1998:544) om vårdregister skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Personuppgifter som avses i 13 eller 21 § personuppgiftslagen (1998:204) får inte användas som sökbegrepp i ett vårdregister. Inte heller får uppgifter om att någon fått ekonomisk hjälp eller vård inom socialtjänsten eller varit föremål för åtgärd enligt *utlänningslagen* (1989:529) användas som sökbegrepp.

Det är trots förbudet i första stycket tillåtet att som sökbegrepp använda uppgifter om sjukdom och hälsotillstånd samt uppgifter om att någon varit föremål för tvångsingripande enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

### *Föreslagen lydelse*

#### 7 §

Personuppgifter som avses i 13 eller 21 § personuppgiftslagen (1998:204) får inte användas som sökbegrepp i ett vårdregister. Inte heller får uppgifter om att någon fått ekonomisk hjälp eller vård inom socialtjänsten eller varit föremål för åtgärd enligt *utlänningslagen* (2000:000) användas som sökbegrepp.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

## 16. Förslag till lag om ändring i lagen (1998:702) om garantipension

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § lagen (1998:702) om garantipension skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Den som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (1989:529) skall som försäkringstid för garantipension även tillgodoräknas tid under vilken han eller hon har varit bosatt i sitt tidigare hemland från och med det kalenderår då den pensionssökande fyllde 25 år till tidpunkten då han eller hon först ankom till Sverige. Därvid skall en så stor andel av tiden i hemlandet tillgodoräknas som svarar mot förhållandet mellan den tid under vilken den pensionssökande har varit bosatt i Sverige från den första ankomsten till landet till och med det kalenderår då han eller hon fyllde 64 år och hela tidsrymden från det att den pensionssökande första gången kom till landet till och med det kalenderår då han eller hon fyllde 64 år. Vid beräkningen skall bortses från tid för vilken personen, vid bosättning i Sverige, har rätt till pension från hemlandet.

### *Föreslagen lydelse*

#### **2 kap.**

##### **3 §**

Den som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (2000:000) skall som försäkringstid för garantipension även tillgodoräknas tid under vilken han eller hon har varit bosatt i sitt tidigare hemland från och med det kalenderår då den pensionssökande fyllde 25 år till tidpunkten då han eller hon först ankom till Sverige. Därvid skall en så stor andel av tiden i hemlandet tillgodoräknas som svarar mot förhållandet mellan den tid under vilken den pensionssökande har varit bosatt i Sverige från den första ankomsten till landet till och med det kalenderår då han eller hon fyllde 64 år och hela tidsrymden från det att den pensionssökande första gången kom till landet till och med det kalenderår då han eller hon fyllde 64 år. Vid beräkningen skall bortses från tid för vilken personen, vid bosättning i Sverige, har rätt till pension från hemlandet.

Med tid i hemlandet skall likställas tid då den pensionssökande före den första ankomsten till Sverige har befunnit sig i ett annat land där han eller hon har beretts en tillfällig fristad.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

# 1 Kommitténs uppdrag och arbete

Kommittén skall enligt direktiven se över instans- och processordningen i ärenden enligt utlänningslagen, lagen om särskild utlänningskontroll och medborgarskapslagen. Kommittén skall bl.a. pröva om ett införande av tvåpartsprocess kan medföra sådana förbättringar att processordningen för såväl utlännings- som medborgarskapsärenden bör ändras. Kommittén skall vidare göra en i första hand språklig och redaktionell översyn av utlänningslagen. Enligt direktiven skall kommittén med förtur utreda om det finns behov av att ändra reglerna om återkallelse av uppehållstillstånd, reglerna om i vilka fall uppehållstillstånd skall beviljas en utlänningsrest i landet samt möjligheterna att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd när sökanden inte kan styrka sin identitet. Vid översynen av utlänningslagen skall kommittén vara oförhindrad att föreslå även vissa ändringar i det sakliga innehållet om den vid sin översyn uppmärksammar ett sådant behov.

Direktiven i sin helhet har tagits in som *bilaga 1* till betänkandet.

Regeringen har den 5 februari 1998 beslutat att till kommittén överlämna *dels* betänkandet (SOU 1997:152) Upphållstillstånd på grund av anknytning för beaktande, *dels* avsnitt 5 i betänkandet (SOU 1997:128) Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden för behandling.

Kommittén har i maj 1997 lämnat delbetänkandet (SOU 1997:67) Återkallelse av uppehållstillstånd. Kommittén har funnit att dess uppgift att ta ställning till i vilken utsträckning det bör vara möjligt att få uppehållstillstånd på grundval av en ansökan som görs efter inresan och där skälet för ansökan är familjeanknytning har ett nära samband med övriga delar av uppdraget, främst ställningstagande till betänkandet Upphållstillstånd på grund av anknytning. Den delen redovisas därför i det slutbetänkande som kommittén nu lägger fram.

Kommittén hade sitt första sammanträde den 5 mars 1997. Kommittén har därefter haft 34 sammanträden, varav ett kombinerats med ett studiebesök på Utlänningsnämnden. Kommittén har hösten 1997 gjort en studieresa till Danmark, Nederländerna och Tyskland för att studera och diskutera handläggningen av utlänningsärenden i dessa



länder. Kommittén har vidare gjort ett besök på Statens invandrarverks kontor i Solna och där fått information om och demonstration av verkets datoriserade länderinformations- och dokumentationssystem, Lifos.

Kommittén har sammanträffat med företrädare för Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Säkerhetspolisen samt för Föreningen Återföreningen. Kommitténs sekretariat har vidare besökt Invandrarverkets enhet på Arlanda flygplats.

## Del I

### Instans- och processordningen

## 2 Invandringsregleringen

### 2.1 Krav för inresa och vistelse

Sverige har en reglerad invandring. För att en utlänning skall få resa in i och vistas i Sverige skall vissa krav vara uppfyllda. De grundläggande kraven finns angivna i utlänningslagen (1989:529), UtlL, och i utlänningsförordningen (1989:547), UtlF. Sålunda skall utlänningar ha pass, visering eller uppehållstillstånd och, om de skall arbeta här, arbetstillstånd. Från grundreglerna finns åtskilliga undantag, bl.a. för nordbor och EU-medborgare. Bestämmelserna om krav på pass m.m. kan inte heller ses isolerade från övriga bestämmelser i utlänningslagen. Således kan t.ex. utlänningar som är i behov av skydd, dvs. flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt, inte vägras att resa in och vistas här enbart av det skälet att de saknar pass eller visering.

Grundregeln att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha *pass* finns i 1 kap. 2 § första stycket UtlL. Undantag från passkravet finns i utlänningsförordningen. Utlänningar som är medborgare i ett annat nordiskt land och som kommer till Sverige direkt från ett sådant land behöver inte ha pass vid inresa eller vistelse i Sverige. Utlänningar som har permanent uppehållstillstånd behöver inte heller ha pass vid vistelse i Sverige.

Med *visering* avses enligt 2 kap. 1 § första stycket UtlL ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid. Visering beviljas såväl för rena turistbesök som besök hos släktingar och även för tidsbegränsat arbete. Den som har en gällande visering är undantagen från kravet på uppehållstillstånd. Medborgare i de nordiska länderna, övriga västeuropeiska länder och ett stort antal andra länder är undantagna från kravet på visering.

*Upphållstillstånd* innebär enligt 2 kap. 2 § UtlL tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd, TUT) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd, PUT). Utlänningar som vistas i Sverige i mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om de inte är medborgare i Danmark, Finland, Island

eller Norge. Sedan år 1985 gäller att den som beviljas tillstånd för bosättning i Sverige normalt beviljas permanent uppehållstillstånd från början. Liksom tidigare har dock Invandrarverket alltid frihet att välja att utfärda ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även om utlänningen avser att bosätta sig här (prop. 1983/84:144 s. 88). Särskilda regler om tidsbegränsat uppehållstillstånd ges i 2 kap. 4 a–c §§.

Av 1 kap. 5 § UtlL framgår att utlänningar skall ha *arbetstillstånd* för att arbeta i Sverige, om de inte har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Ytterligare undantag har föreskrivits av regeringen, bl.a. avseende utlänningar som omfattas av EES-avtalet.

## 2.2 Förutsättningar för uppehållstillstånd

Utlänningar som inte är medborgare i någon av de nordiska staterna skall som framgår av föregående avsnitt ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige. Upphållstillstånd *skall* ges i vissa fall, medan uppehållstillstånd i andra fall *får* ges.

*Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet)*, som trädde i kraft den 1 januari 1994, innebär bl.a. att särskilda regler för uppehållstillstånd gäller för utlänningar som omfattas av EES-avtalet. Den fria rörligheten för personer ger rätt för medborgare i en EES-stat att ta anställning, starta egen verksamhet, tillhandahålla eller ta emot tjänster, studera eller leva av egna medel i en annan EES-stat. Något krav på arbetstillstånd ställs inte. En medborgare i en EES-stat som visar upp ett giltigt pass eller identitetskort och dessutom uppfyller något av vissa andra villkor beviljas uppehållstillstånd för fem år i flertalet fall. En make eller maka till en utlänning som fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av medborgarskap i en EES-stat ges samma typ av tillstånd som EES-statsmedborgaren oavsett eget medborgarskap. Detsamma gäller barn under 21 år och andra familjemedlemmar under vissa villkor.

Förutsättningarna för att få uppehållstillstånd som flykting, på grund av skyddsbehov i övrigt eller av andra skäl är följande.

Både flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har enligt 3 kap. 4 § UtlL principiellt rätt till uppehållstillstånd. Med *flykting* avses en utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare, därför att han eller hon 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 medborgarskapslandets skydd. Som flykting anses även den som är

statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit. Med *asyl* avses i utlänningslagen uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting.

Med *skyddsbehövande i övrigt* avses en utlänning som i andra fall lämnat det land där han eller hon är medborgare därför att han eller hon

1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

2. på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland, eller

3. på grund av sitt kön eller homosexualitet känner välgrundad fruktan för förföljelse.

Motsvarande gäller den som är statslös och befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort.

*Uppehållstillstånd får med visst undantag vägras* både flyktingar och skyddsbehövande i övrigt om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningsens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd. Skyddsbehövande på grund av väpnad konflikt eller miljökatastrof får dessutom vägras uppehållstillstånd om det på grund av brottslighet eller någon annan omständighet som hänför sig till den skyddsbehövandes person finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får vidare vägras om utlännen har rest in från ett annat nordiskt land och i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet kan sändas åter dit, såvida det inte är uppenbart att utlännen inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där. Uppehållstillstånd får också vägras om utlännen i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och, om han eller hon återsänds till det landet, är skyddad mot förföljelse eller mot att sändas till hemlandet och mot att sändas vidare till ett annat land där han inte har motsvarande skydd samt om utlännen har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad på det angivna sättet. Uppehållstillstånd får slutligen vägras om utlännen kan sändas till ett land som tillträtt Dublinkonventionen och utlännen där är skyddad.

Uppehållstillstånd får beviljas en utlänning på grund av *anknytning*. Anknytningen kan avse en i Sverige bosatt make/maka eller sambo (2 kap. 4 § första stycket 1 UtL). Uppehållstillstånd kan vidare beviljas den som är under 18 år och ogift och som är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats

uppehållstillstånd för bosättning här. Uppehållstillstånd kan också beviljas en nära anhörig som i hemlandet har ingått i samma hushåll som den i Sverige bosatta personen. Utlänningar som har särskild anknytning till Sverige kan beviljas uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § första stycket 4 UtIL. Det kan t.ex. röra sig om utlänningar med svenskt påbrå och utlänningar som tidigare vistats i Sverige.

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 5 UtIL kan en utlänning få uppehållstillstånd i Sverige av *humanitära skäl*. Före den 1 januari 1997 beviljades uppehållstillstånd av humanitära skäl dels av politisk-humanitära skäl, dels av rent humanitära skäl. Uppehållstillstånd av politisk-humanitära skäl beviljades bl.a. personer som flytt undan krig m.m. Sedan den 1 januari 1997 får emellertid de personer som flyr undan krig och miljökatastrofer ett särskilt skydd i 3 kap. 3 § första stycket 2 UtIL. Därmed avser bestämmelsen om uppehållstillstånd av humanitära skäl numera främst personer som har renodlat humanitära skäl (prop. 1996/97:25 s. 285, bet. 1996/97:SfU5 s. 54).

Det finns inte någon uppräknning av vad som utgör humanitära skäl. Enligt förarbetena till 1989 års utlänningslag (prop. 1988/89:86 s. 147) kan det vara fråga om personer som på grund av sjukdom eller personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd. I ett antal beslut under år 1994 slog regeringen fast att uppehållstillstånd på grund av sjukdom endast kan meddelas i undantagsfall, t.ex. när det är fråga om en livshotande sjukdom för vilken vård inte kan beredas i hemlandet, eller när det föreligger ett handikapp av synnerligen allvarlig art. I besluten framhålls att de humanitära aspekterna måste vägas mot de ekonomiska åtaganden som kan bli följden av att uppehållstillstånd beviljas. Det sägs också att det i princip bör krävas att vården eller behandlingen kan leda till förbättring eller att behandlingen är livsnödvändig. Enbart den omständigheten att vården i Sverige håller en högre kvalitetsnivå kan inte utgöra grund för uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd skall enligt regeln i 2 kap. 5 § UtIL ha sökts och beviljats före inresan i Sverige, och en ansökan om uppehållstillstånd får inte beviljas efter inresan. Undantag gäller dock bl.a. för flyktingar och andra skyddsbehövande samt för dem som av humanitära skäl bör få bosätta sig här.

Det kan slutligen också påpekas att utlänningslagen innehåller bestämmelser om verkställighetshinder (8 kap. 1, 2 och 4 §§). Sådana hinder gör att utlänningar som har kommit hit i vissa fall inte avvisas eller utvisas, även om det skulle finnas skäl att vägra uppehållstillstånd till flyktingar eller skyddsbehövande eller om det i övrigt inte finns tillräckliga skäl att ge uppehållstillstånd.

## 2.3 Avvisningsgrunder

De olika *avvisningsgrunderna* behandlas i 4 kap. 1 och 2 §§ UtL. I 1 § anges de s.k. formella avvisningsgrunderna. Utlänningar får enligt denna paragraf avvisas bl.a. om de saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige. I 2 § anges de s.k. materiella avvisningsgrunderna. Enligt den paragrafen får utlänningar avvisas bl.a. om de kan antas komma att sakna egna medel för sin försörjning eller för sin hemresa eller kan antas inte komma att försörja sig på ett ärligt sätt. I praktiken föreligger ofta såväl formell som materiell avvisningsgrund.

## 2.4 Rättsverkningar av olika statusbedömningar

Upphållstillstånd kan vara av olika slag. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. utlänningslagen har inte bara en starkare rätt till uppehållstillstånd än många som söker tillstånd av andra skäl. En flykting har också efter det att uppehållstillstånd beviljats en i vissa avseenden förmånligare ställning än den som har fått uppehållstillstånd av andra skäl.

Den som är flykting skall enligt FN:s flyktingkonvention jämföras med landets egna medborgare i fråga om en rad sociala rättigheter. Även "skyddsbehövande i övrigt" har i vissa avseenden en förmånligare ställning än utlänningar som har fått uppehållstillstånd av exempelvis humanitära skäl.

De som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. 2 eller 3 § UtL, dvs. flyktingar och skyddsbehövande i övrigt, får sålunda vid beräkning av pensionsrättigheter en gynnsammare ställning än andra. Flyktingar kan också få bidrag enligt förordningen (1984:936) om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige.

Flyktingar har möjlighet att få svenskt medborgarskap efter kortare tid här än den som har uppehållstillstånd av andra skäl.

Särskilda begränsningar gäller också för utvisning av flyktingar på grund av brott.

Flyktingar har möjlighet att få flyktingförklaring och resedokument. Bestämmelser om flyktingförklaring och resedokument finns i 3 kap. 6 och 7 §§ samt i 7 kap. 4 § UtL. Rätten för den som är flykting att erhålla resedokument är inskriven i FN:s flyktingkonvention. Enligt artikel 28 är de fördragsslutande staterna skyldiga att utfärda resedokument till flyktingar som lagligen vistas på statens territorium.

Undantag görs bara om tvingande skäl med hänsyn till nationell säkerhet eller allmän ordning kräver annat.

## 2.5 Svenskt medborgarskap

Bestämmelser om svenskt medborgarskap finns i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.

En person kan bli svensk medborgare genom födelse, genom adoption, genom legitimation eller genom naturalisation efter ansökan eller genom anmälan. Legitimation sker då ett barn till en utländsk kvinna och en svensk man som vid barnets födelse inte är gifta med varandra senare erhåller faderns svenska medborgarskap då föräldrarna gifter sig med varandra.

Naturalisation innebär att en person kan bli svensk medborgare efter att ha ansökt om det. För att bli naturaliserad svensk medborgare måste personen enligt lagen uppfylla tre villkor avseende ålder, hemvist resp. vandel. Personen måste således ha fyllt 18 år, vara bosatt i Sverige sedan minst fem år samt ha fört och kunna förväntas föra en hederlig vandel. – Även om villkoren inte är uppfyllda kan naturalisation i vissa fall beviljas. Så kan ske om det är till gagn för landet, om sökanden tidigare har varit svensk medborgare eller är gift med en svensk medborgare, eller om det annars med hänsyn till sökandens förhållanden finns särskilda skäl för det. Den som är statslös eller bedömd som flykting kan således bli naturaliserad redan efter fyra års vistelse i landet.

Svenskt medborgarskap skall i vissa fall erhållas efter anmälan. Denna möjlighet avser personer med sådan tidigare anknytning till Sverige att de därför har rätt till medborgarskap. Det gäller dem som vid födelsen har blivit svenska medborgare och har bott här oavbrutet till dess de har fyllt 18 år och som senare förlorat medborgarskapet om de sedan minst två år åter bor i landet. Det gäller också utlänningar som har fyllt 21 (i vissa fall 18) men inte 23 år, har bott i Sverige oavbrutet sedan 16 års ålder och dessutom tidigare har vistats i Sverige eller Danmark, Norge eller Finland under sammanlagt fem år. Det gäller vidare i vissa fall för barn till en utländsk mor och en svensk far som inte är gift med barnets mor. Härutöver ges i lagen om svenskt medborgarskap också särskilda möjligheter för personer som är medborgare i Danmark, Finland eller Norge att bli svenska medborgare genom anmälan.

Svenska medborgare kan i visst fall förlora detta medborgarskap genom s.k. preskription, om de inte ansöker om att få behålla det. Det gäller svenska medborgare som är födda utomlands och som aldrig har bott här eller vistats här under förhållanden som tyder på samhörighet



med Sverige. Ansökan om att få behålla det svenska medborgarskapet skall göras före 22 års ålder.

Svenskt medborgarskap kan också förloras på annat sätt, främst genom förvärv av utländskt medborgarskap efter ansökan eller samtycke. Svenska medborgare kan också befrias från sitt svenska medborgarskap, om de är eller önskar bli utländska medborgare.

Ibland kan det vara oklart om en person har förlorat sitt svenska medborgarskap. Vid sådan oklarhet kan personen få en bindande förklaring att han eller hon är svensk medborgare.

En särskild kommitté, 1997 års medborgarskapskommitté (In 1997:04), har i uppdrag att se över lagen om svenskt medborgarskap samt utreda vissa speciella frågeställningar som rör medborgarskapslagstiftningen.

Kommittén skulle enligt sina ursprungliga direktiv (dir. 1997:5) bl.a.

- genomföra en allmän översyn av lagen om svenskt medborgarskap,

- undersöka tillämpningen av kravet på att en person som söker medborgarskap måste kunna styrka sin identitet samt överväga och föreslå regeländringar för att komma till rätta med problemet att vissa invandrare inte har möjlighet att uppfylla vad som normalt krävs i detta avseende,

- analysera för- och nackdelar med att erbjuda svenskt medborgarskap för barn som föds i Sverige om föräldrarna har permanent uppehållstillstånd,

- överväga om medborgarskapsärenden som i dag prövas av regeringen i stället kan prövas av Statens invandrarverk, Utlänningsnämnden, domstol eller någon annan myndighet.

Kommittén skall enligt tilläggsdirektiv (dir. 1998:50) förutsättningslöst utreda frågan om dubbelt medborgarskap.

Kommittén har avlämnat delbetänkandet (SOU 1997:162) Medborgarskap och identitet. Förslagen i betänkandet har lett till ändringar i medborgarskapslagen (prop. 1997/98:178, bet. 1997/98: SfU3, rskr. 1997/98:27, SFS 1998:1453).

Kommittén skall avsluta sitt arbete den 1 mars 1999.

## 3 Förfarandet i utlännings- och medborgarskapsärenden

### 3.1 Handläggning av förvaltningsärenden i allmänhet

Förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden regleras i första hand i förvaltningslagen (1986:223), FL. Bestämmelserna i förvaltningslagen gäller dock inte om en annan lag eller en förordning innehåller en avvikande bestämmelse.

De bestämmelser i förvaltningslagen som närmast är av intresse är de som gäller muntlig handläggning, motivering av beslut och omprövning av beslut.

Om *muntlig handläggning* (14 § FL) gäller att en part som vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild, skall få tillfälle till det, under förutsättning att det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. I andra fall bestämmer myndigheten om handläggningen skall vara muntlig. Myndigheten skall särskilt beakta att muntlig handläggning kan underlätta för den enskilda att ha med myndigheten att göra.

Med muntlighet i förvaltningslagens mening avses inte bara en formell muntlig förhandling utan också mer informella kontakter som telefonsamtal och sammanträffanden. Bestämmelsen ger inte parten rätt att kräva ett formellt sammanträde eller förhandling. Parten kan inte heller kräva att få tala med den som är beslutsfattare i ärendet, utan myndigheten kan i princip hänvisa honom eller henne till någon annan lämplig tjänsteman. Det naturliga är dock att den som har det närmaste ansvaret för handläggningen tar hand om kontakterna med parten. Förvaltningslagen uppställer inte något krav på att parten har saklig grund för önskemålet att få meddela sig muntligt med myndigheten. Skälen för partens önskemål om muntlig handläggning saknar således betydelse för bestämmelsens tillämpning.

Om *beslutsmotivering* (20 § FL) gäller att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild skall innehålla de skäl som har bestämt utgången. I vissa fall får dock skälen utelämnas helt eller delvis, bl.a. om beslutet inte går någon

part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Andra anledningar att utelämna skälen kan vara om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande, eller om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av en part om möjligt upplysa honom eller henne om dem i efterhand.

Om *omprövning av beslut* (27 § FL) gäller att myndigheten skall ändra ett beslut som den har meddelat som första instans, om den finner att beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten att ompröva gäller inte, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

I en promemoria (Ds 1998:42) Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut, som utarbetats inom Justitiedepartementet, lämnas förslag till nya omprövningsregler. Förslaget innebär bl.a. följande. En myndighet skall vara skyldig att ompröva ett beslut som den har meddelat som första instans, om det begärs av en enskild som berörs av beslutet. Ett beslut som kan omprövas skall en enskild inte få överklaga hos allmän förvaltningsdomstol. Om den enskilde ändå gör det, skall överklagandet anses som en begäran om omprövning. Först sedan omprövningen skett utan att leda till det av den enskilde önskade resultatet, skall den enskilde få överklaga. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### 3.2 Handläggning av utlännings- och medborgarskapsärenden

Ärenden som rör visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd prövas enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § UtIL av Statens invandrarverk (SIV). Ärenden kan också i vissa fall prövas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) eller av andra myndigheter. Även frågor om avvisning och om utvisning prövas enligt huvudregeln av Invandrarverket (4 kap. 4 och 5 §§ UtIL). Här bortses från frågor om utvisning som påföljd för brott, där beslut fattas av den domstol som dömer i brottmålet, och från frågor om avvisning utan anknytning till asylfrågor, då frågan prövas av polismyndigheten. Verket beslutar vidare i ärenden om flyktingförklaring och främlingspass enligt utlänningslagen samt om medborgarskap enligt lagen om svenskt medborgarskap. Vissa

beslut fattas också av verket under ett ärendes gång. Det gäller exempelvis beslut om förvar och om offentligt biträde.

Den 1 oktober 1997 flyttades hela utredningsansvaret för ärenden om uppehållstillstånd över från polismyndigheten till Invandrarverket. Grunden för beslutet är den principiella inställningen att ärenden som rör utlänningsrätt att vistas i Sverige skall handläggas av Invandrarverket och inte av polisen. En överföring av utredningsansvaret har också ansetts ge rationaliseringsvinster på sikt.

Invandrarverket har fr.o.m. den 1 januari 1999 också fått huvudansvaret för verkställighet av avvisning eller utvisning.

Invandrarverkets beslut om avvisning och utvisning kan överklagas till Utlänningsnämnden. Sedan den 1 januari 1997 kan beslut om avslag på ansökningar om uppehållstillstånd överklagas, även om de inte innebär att utlänningsbeslut avvisas eller utvisas. Till Utlänningsnämnden överklagas också verkets beslut i ärenden om flyktingförklaring och resedokument samt i medborgarskapsärenden. Vissa andra beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Regeringen, som innan Utlänningsnämnden inrättades den 1 januari 1992, prövade samtliga överklaganden av Invandrarverkets beslut, prövar alltså ett mindre antal utlänningsärenden och medborgarskapsärenden. En förutsättning för att ett enskilt ärende enligt utlänningslagen eller medborgarskapslagen skall komma under regeringens prövning är dock att ärendet lämnas över dit från Invandrarverket eller Utlänningsnämnden.

### 3.2.1 De ansvariga myndigheterna

#### **Statens invandrarverk (SIV)**

Statens invandrarverk är central utlänningsmyndighet och skall verka för att handläggningen av ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är rättssäker och effektiv. Bestämmelser om Invandrarverket finns främst i utlänningslagen och i förordningen (1988:429) med instruktion för Statens invandrarverk.

Beslut hos Invandrarverket fattas efter delegering från generaldirektören. Det finns en relativt detaljerad beslutandeordning, som anger på vilken nivå beslut får fattas i olika typer av ärenden. I enklare ärenden fattas beslut av en ensam handläggare/beslutsfattare. I ärenden rörande avvisning eller utvisning fattas beslut av en tjänsteman på högre nivå efter föredragning av en handläggare på lägre nivå. En allmän regel är att tveksamma ärenden skall föras upp på närmast högre beslutsnivå. Enstaka ärenden kan på så sätt föras upp till generaldirek-

tören. Det är alltid en person som ensam ansvarar för beslutet. Övriga som deltagit i handläggningen har dock rätt att få en skiljaktig mening antecknad.

Statens invandrarverk har en regionaliserad organisation och beslut i asylärenden fattas regelmässigt på regional nivå, nämligen i Stockholm, Göteborg och Malmö. Även ärenden som har anhängiggjorts på regional nivå kan dock föras upp till generaldirektören. Detta innebär att beslutsordningen för asylärenden i första instans uppfyller rekommendationen från UNHCR:s exekutivkommitté (rekommendation nr 8 från år 1977) att beslut i asylärenden skall fattas av *en* myndighet.

Beslut i andra ärenden än asylärenden fattas även på andra platser i landet än i Stockholm, Göteborg och Malmö. Beslut i medborgarskapsärenden fattas endast vid huvudkontoret i Norrköping.

En ansökan om uppehållstillstånd som görs här i landet skall ges in till Invandrarverket. Det är också verket som gör utredning i ärendet och som förordnar offentligt biträde i ärenden om avvisning eller utvisning. Utredningen är en form av muntlig handläggning. Därigenom följer verket föreskriften i 11 kap. 1 § UtlL att en utlänning som ansöker om asyl får avvisas endast om muntlig handläggning ingått i Invandrarverkets handläggning av ärendet. Det är dock inte säkert att den tjänsteman hos Invandrarverket som gjort utredningen också kommer att delta i beslutet i ärendet.

Vid överklagande skall Invandrarverket pröva om överklagandet kommit in i rätt tid och om det finns skäl att ompröva beslutet enligt bestämmelserna i 27 § förvaltningslagen.

### **Utlänningsnämnden**

Utlänningsnämnden är en förvaltningsmyndighet med domstolsliknande uppgifter. Den handlägger ärenden enligt utlänningslagen och lagen om svenskt medborgarskap som överklagas till nämnden från Statens invandrarverk eller som överlämnas till nämnden av verket för avgörande. Sedan halvårsskiftet 1994 handlägger nämnden också nya ansökningar (s.k. NUT-ärenden). Bestämmelser om Utlänningsnämnden finns främst i 7 kap. utlänningslagen och i förordningen (1991:1817) med instruktion för Utlänningsnämnden.

Utlänningsnämnden *består* enligt 7 kap. 3 § andra stycket UtlL av ordförande och övriga ledamöter till det antal regeringen bestämmer. Det skall också finnas ersättare för ordförande. Utöver generaldirektören skall det enligt nämndens instruktion finnas minst två ordförande, tre ersättare för ordförande och femton andra ledamöter.

Som *kvalifikationskrav* för ordförande och ersättare för ordförande gäller att de skall vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet. I förarbetena (prop. 1991/92:30 s. 32 och 44, bet. 1991/92:SfU4 s. 9) diskuterades frågan om det borde krävas att ordförandena var eller hade varit ordinarie domare. Därvid uttalades att ett sådant kvalifikationskrav syntes onödigt begränsa urvalet när det gäller att finna personer lämpade för och intresserade av en tjänstgöring av aktuellt slag. Däremot borde det krävas juridisk utbildning och normalt även domarerfarenhet, och kvalifikationskravet hade formulerats efter huvudsakligt mönster av vad som gällde i andra liknande sammanhang. Med likvärdig erfarenhet kunde avses exempelvis vetenskaplig meritering inom förvaltningsrätt eller internationell rätt. Vidare kunde avses kvalificerade jurister som hade stor praktisk erfarenhet av ifrågavarande ärenden men som inte hade genomgått domarutbildning.

De övriga ledamöterna utses av regeringen efter förslag av de politiska partierna.

Utlänningsnämnden är *beslutför* i olika sammansättningar. Huvudregeln är att nämnden är beslutför med en ordförande och två andra ledamöter. Om det uppkommer en fråga av principiell betydelse i ett ärende eller en fråga om att ändra nämndens praxis får det beslutas att ärendet skall avgöras av minst två ordförande och minst fyra andra ledamöter. I denna utökade sammansättning skall generaldirektören normalt delta i avgörandet. En ordförande får ensam avgöra bl.a. frågor om inhibition, frågor om förvar eller uppsikt, ärenden om s.k. ny ansökan och "andra frågor, om prövningen är av enkelt slag" (7 § instruktionen).

Sedan Utlänningsnämnden i regleringsbrevet för budgetåret 1998 fått regeringens uppdrag att se över sina arbetsformer och resursanvändningen, genomförde nämnden i oktober en omorganisation. Tidigare var en sakenhet indelad i tio arbetsgrupper efter ärendeslag och efter de länder som sökandena kommer ifrån, och varje arbetsgrupp hade sin gruppchef. Numera är sakenheten ombildad till fyra sakenheter, varav en skall arbeta med medborgarskapsärenden. På övriga enheter fördelas ärendena utifrån i första hand geografisk tillhörighet men med flexibilitet för att uppnå jämn arbetsfördelning. Ärendena handläggs inom sakenheterna. När ett ärende har kommit in till nämnden, lottas det på en handläggare. Ärendet utreds och kompletteras av handläggaren i samråd med enhetschefen eller annan handläggare. Ordförandena har också nu knutits närmare till sakenheterna på det sättet att fyra ordförande för en tid av fyra veckor i princip endast tar ärenden från vardera en enhet. Övriga ordförande handlägger ärenden från samtliga enheter. Ordförandenas koppling till enheterna sker

efter ett rullande schema. Tidigare föredrog handläggaren ärendet för sin närmaste chef innan ärendet föredrogs för en ordförande. Efter omorganisationen görs nu de flesta föredragningar direkt för ordförande.

Ordföranden beslutar i ärendet eller avgör om det skall föredras även för lekmanaledamöter. I vissa fall kallas utlänningen och även andra personer till muntlig handläggning.

Efter ändringar i Utlänningsnämndens instruktion gäller nu också att nämnden får lämna över avgörandet i vissa ärenden till andra än en ordförande. Det gäller ärenden om svenskt medborgarskap och om uppehållstillstånd i anknytningsfall, om prövningen är av enkelt slag och ansökan görs från annat land och inte omfattas av EES-avtalet. En förutsättning är vidare att den tjänsteman som får avgöra ärendet är jurist och har särskild erfarenhet av verksamheten.

Om *muntlig handläggning* gäller att sådan skall ingå, om det kan anses vara till fördel för utredningen eller på annat sätt bidra till ett snabbt avgörande. Muntlig handläggning skall även annars företas på utlänningens begäran, om det inte står klart att en sådan handläggning är obehövlig i asylärendet. Beträffande utläningar som omfattas av EES-avtalet skall muntlig handläggning hållas i ärenden om utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd samt som huvudregel, om utlänningen begär det, i ärenden som rör avvisning eller vägran att bevilja uppehållstillstånd.

Utlänningsnämnden har rätt att besluta om formen för den muntliga handläggningen från fall till fall. I förarbetena till regelns nuvarande lydelse påpekar dock regeringen (prop. 1996/97:25 s. 201 f.) att det är lämpligt att den nämndsammansättning som avgör ärendet deltar i den muntliga handläggningen. Sedan bestämmelserna om muntlig handläggning i asylärenden ändrades den 1 januari 1997 har antalet muntliga handläggningar i sammansättning med ordförande och andra ledamöter enligt uppgift från nämnden ökat väsentligt. För att möta behovet av ökad muntlighet har nämnden ställt i ordning särskilda förhandlingslokaler.

I fråga om *beslutsmotiveringar* gäller samma regler som vid Invandrarverket, dvs. i huvudsak förvaltningslagens regler.

## **Regeringen**

Ett mindre antal utlänningsärenden prövas alltjämt av regeringen. Regeringens prövning förutsätter att det enskilda ärendet överlämnas dit från Invandrarverket eller Utlänningsnämnden. Sådant överlämnande får ske dels om det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av utlänningslagen att ärendet prövas av regeringen eller

om synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning, dels om ärendet bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation.

Metoderna för regeringens styrning behandlas närmare i avsnitt 3.5.

### 3.2.2 Snabbprocessen

I vissa andra länder finns särskilda processuella regler för förfarandet i ärenden där en asylansökan anses uppenbart ogrundad. Reglerna avser möjligheterna att överklaga och att stanna i landet i avvaktan på överprövning av avvisningsbeslutet.

Sverige har inte någon särskild procedur för sådana ärenden, men Statens invandrarverk kan i vissa fall förordna att dess beslut får verkställas fastän det inte har vunnit laga kraft (omedelbar verkställighet).

Enligt huvudregeln skall ett beslut ha vunnit laga kraft innan det får verkställas. Vissa beslut är dock omedelbart verkställbara. Invandrarverket får sålunda enligt 8 kap. 8 § UtIL förordna att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft, om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund.

Även omedelbart verkställbara avvisningsbeslut kan överklagas till Utlänningsnämnden. Ett sådant överklagande har i sig inte någon uppskovseffekt, men inhibition kan meddelas.

### 3.2.3 Ärenden som rör ny ansökan om uppehållstillstånd

Det särskilda institutet ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) innebär att utlänningar som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft kan ansöka om ny prövning trots att de befinner sig i landet. Institutet infördes genom 1989 års utlänningslag. Samtidigt avskaffades möjligheten att överklaga särskilt i verkställighetsärendet.

Möjligheten att ge in en ny ansökan innebär ett avsteg från huvudregeln att uppehållstillstånd skall sökas före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får enligt huvudregeln i 2 kap. 5 § UtIL inte bifallas efter inresan. Från huvudregeln finns undantag för bl.a. flyktingar och andra skyddsbehövande samt för dem som av humanitära skäl bör få bosätta sig här. Möjligheten innebär vidare ett avsteg från principen att lagakraftvunna beslut skall verkställas. Förutsättningen



för att en ny ansökan skall bifallas är att den grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet och att utläningen antingen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt eller att det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning.

NUT-ansökningar prövas sedan den 1 juli 1994 av Utlänningsnämnden.

En närmare beskrivning av handläggningen av NUT-ärenden och därmed sammanhängande frågor ges i kapitel 22.

### 3.2.4 Medborgarskapsärenden

Frågor om naturalisation efter ansökan prövas normalt av Statens invandrarverk. Detsamma gäller frågor om bibehållande av svenskt medborgarskap och befrielse från sådant medborgarskap. Om grunden för ansökan om svenskt medborgarskap är att det skulle vara till gagn för landet att sökanden blir svensk medborgare, prövas frågan dock av regeringen.

Invandrarverket får, liksom Utlänningsnämnden, under vissa förutsättningar lämna över ärenden om naturalisation, bibehållande av svenskt medborgarskap och om befrielse från svenskt medborgarskap till regeringen. Det gäller om ärendet 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 av medborgarskapslagen att ärendet prövas av regeringen, eller om synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning.

Om Invandrarverket har överlämnat ett ärende för praxisbildning eller av synnerliga skäl, skall regeringen höra Utlänningsnämnden innan den avgör ärendet. Undantag får göras om hinder möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande.

Invandrarverkets beslut i ansökningsärenden får överklagas till Utlänningsnämnden. Nämndens beslut får inte överklagas.

Anmälan som grund för förvärv av svenskt medborgarskap skall normalt göras hos Invandrarverket. För den som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge skall anmälan dock göras hos länsstyrelsen.

Förklaring att någon är svensk medborgare meddelas av Utlänningsnämnden.

Beslut i anmälningsärenden, som har fattats av en länsstyrelse eller av Invandrarverket, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (dvs.

länsrätten). Detsamma gäller Utlänningsnämndens beslut i förklaringsärenden. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

### 3.2.5 Ärenden om särskild utlänningskontroll

En utlänningsperson som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen får utvisas ur landet enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, om det

1. behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller
2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningspersonens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befarias att han kommer att begå eller medverka till brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften.

Beslut om utvisning meddelas av regeringen som enda instans. Frågan tas upp på ansökan av Rikspolisstyrelsen (RPS) eller av regeringen självmant. En polismyndighet, en länsstyrelse eller Statens invandrarverk skall anmäla till Rikspolisstyrelsen, om myndigheten finner anledning att anta att ett beslut om utvisning bör meddelas.

Om ärendet inte är synnerligen brådskande, skall yttrande inhämtas från Invandrarverket och förhandling hållas i ärendet vid en tingsrätt, innan regeringen meddelar beslut om utvisning. Om det finns skäl för det, skall yttrande inhämtas även från den tingsrätt som håller förhandlingen. Förhandling skall hållas vid Stockholms tingsrätt eller, om särskilda skäl talar mot att förhandlingen hålls där, vid en annan tingsrätt. Rikspolisstyrelsen skall vid förhandlingen vara utlänningspersonens motpart.

## 3.3 Myndigheternas länderkunskap

### 3.3.1 Inhämtande av information

#### Uppgifter i enskilda ärenden

De tillståndsgivande myndigheterna, Invandrarverket och Utlänningsnämnden, ber i relativt stor utsträckning om utlandsmyndigheternas hjälp med kontroll av uppgifter som asylsökande lämnat. Det kan gälla exempelvis uppgifter om en tidigare okänd oppositionsgrupp, om en åberopad händelse inträffat och rapporterats i massmedia som uppgivits eller om en åberopad handling kan bedömas vara äkta.

I vissa fall kan förfrågningarna besvaras direkt av utlandsmyndigheterna med den allmänna kunskap som finns där. Många gånger måste dock utlandsmyndigheten göra förfrågningar. Förutsättningarna för att

få fram korrekta uppgifter varierar starkt mellan olika länder. De länder som asylsökande kommer från är ofta relativt slutna. Domar är inte alltid offentliga. Rapporteringen i massmedierna kan vara otillförlitlig. En förfrågan kan inte ställas direkt till myndigheterna i landet, eftersom det skulle kunna innebära risk såväl för sökanden själv vid en återkomst som för repressalier mot släktingar som finns kvar i landet. Utlandsmyndigheten kan i stället få vända sig till en advokat och be honom eller henne försöka ta reda på de efterfrågade uppgifterna. Kontakter med andra ambassader kan också förekomma.

Uppgifter som hämtas in i enskilda ärenden är regelmässigt sekretessbelagda enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100). Uppgifter om de källor ambassaden använt för att hämta in underlaget kan vara sekretessbelagda enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen (s.k. utrikessekretess).

Tillförlitligheten för uppgifter i enskilda ärenden varierar, framför allt beroende på de varierande möjligheterna att få fram säkra uppgifter.

### **Allmän länderkunskap**

#### *De svenska utlandsmyndigheterna*

De svenska utlandsmyndigheterna rapporterar regelbundet om de politiska förhållandena och om läget när det gäller mänskliga rättigheter i de länder de har att bevaka. Lönade svenska utlandsmyndigheter finns i dag i drygt 80 länder. Rapporteringen är givetvis utförligare från länder med svensk utlandsmyndighet på plats än från länder där ambassadören är sidoackrediterad.

Rapporteringen samlas i första hand på Utrikesdepartementets geografiska enheter. Allt som bedöms ha något intresse för asylprövningen tillhandahålls emellertid också den migrationspolitiska enheten på departementet samt Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden.

Stor omsorg läggs ned vid utformningen av rapporterna. Rapporteringen är emellertid i första hand avsedd för utrikesförvaltningens allmänna behov av kännedom om olika förhållanden. Den är därför inte alltid tillräcklig för de särskilda krav som asylprövningen ställer.

Rapporteringen är regelmässigt sekretessbelagd enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen. Det innebär att sekretess gäller för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Flyktingpolitiska kommittén föreslog bl.a. att utlänningsattachéer borde sändas ut till aktuella länder med uppgift att samla generell information och även bidra med utredningar i enskilda ärenden. Invandrarverket har haft tjänstemän tillfälligt stationerade utomlands vid några ambassader, men deras uppgift har främst varit att ta emot och bereda ansökningar och inte att samla in generell information. Försöksverksamhet har bedrivits på tre ambassader, och beslut har nu fattats om att verksamheten skall utökas.

#### *Andra länders utlandsmyndigheter*

I USA ger utrikesministeriet (Department of State) årligen ut en rapport, Country Reports on Human Rights Practices, som beskriver tillståndet i världens länder. Rapporten är helt offentlig och finns också på Internet.

#### *EU-samarbetet*

För EU-samarbetet i migrations- och gränskontrollfrågor finns en samordningskommitté (den s.k. K 4-kommittén), bestående av höga tjänstemän. Under samordningskommittén finns ett antal arbetsgrupper, bl.a. en som främst sysslar med utbyte av information (den s.k. CIREA-gruppen). Den information som hittills kunnat hämtas in via gruppen har dock varit av begränsad omfattning. EU-samarbetet ger även andra möjligheter till informationsutbyte.

Dublinkonventionen innehåller också bestämmelser om utbyte av information. Enligt artikel 14 i konventionen kan medlemsstaterna företa ömsesidiga utbyten avseende information av allmän karaktär om nya tendenser rörande asylansökningar och information av allmän karaktär om situationen i asylsökandes ursprungsländer. Om den medlemsstat som tillhandahåller information enligt bestämmelserna i Dublinkonventionen begär att den skall vara konfidentiell måste de andra medlemsstaterna respektera det.

Dublinkonventionen innebär ingen skyldighet men däremot en möjlighet för medlemsstaterna att utbyta länderinformation.

#### *UNHCR*

FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) har en omfattande dokumentation när det gäller mänskliga rättigheter i olika länder. UNHCR meddelar dock endast information som organisationen anser kan offentliggöras

utan risk för att dess arbete försvåras. UNHCR arbetar i ett stort antal länder och är därför försiktig när det gäller att uttala bedömningar som skulle kunna inverka på möjligheterna att arbeta i vissa länder.

Informationen från UNHCR anses ha hög grad av tillförlitlighet. Den innehåller dock få bedömningar, vilket gör att värdet av den minskas något. Den information som ges är regelmässigt inte sekretessbelagd.

### *Frivilligorganisationer*

De tillståndsgivande myndigheterna har självklart tillgång till Amnestys årsrapporter om läget i olika länder när det gäller de mänskliga rättigheterna. Vidare företar olika frivilligorganisationer, ofta flera i samverkan, ibland egna resor till skilda länder för att på plats närmare ta reda på förhållandena. Rapporter från dessa resor brukar ges till Invandrarverket och Utlänningsnämnden. Det finns dock ingen garanti för att så alltid sker.

Kvaliteten på dessa uppgifter anses i allmänhet vara hög men kan variera.

Uppgifter från frivilligorganisationer är i regel offentliga. För organisationer kan emellertid uppstå i grunden samma problem som för utrikesförvaltningen och för UNHCR i frågan om att låta uppfattningar och uppgifter komma till allmän kännedom och i synnerhet vederbörande stats kännedom. Det gäller både frågor om källskydd och om organisationens möjligheter att fortsätta verka inom staten.

För uppgifter som endast finns inom organisationen gäller givetvis inte tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip utan organisationen disponerar själv över informationen. För handlingar eller uppgifter som organisationen ger in till någon myndighet blir de offentlighetsrättsliga reglerna om offentlighet och sekretess tillämpliga. För organisationen kan det därför vara en fråga om att väga olika intressen mot varandra innan den delar med sig av information till en myndighet. Å ena sidan kan organisationen ha intresse av att ge myndigheten uppgifter som organisationen har om situationen i ett land eller område, å andra sidan kan det skada organisationens verksamhet om dessa uppgifter blir offentliga. För de stora organisationernas del kan det också finnas olika syn på dessa frågor inom den svenska delen av organisationen och i organisationens internationella ledning.

### *Uppgifter via massmedier*

Såväl de största dagstidningarna som TV kan ha reportage av intresse där en korrespondent sänts ut till ett land och rapporterar därifrån efter

en tids vistelse där. Det gäller i än högre grad de stora internationella tidningarna. I vilken utsträckning sådana uppgifter tas till vara är i stor utsträckning beroende på den person som är landansvarig hos myndigheten (om landansvar, se nedan).

Självfallet kan uppgifter i massmedia inte utan vidare bedömas som helt tillförlitliga. De kan dock utgöra ett bra komplement till uppgifter som hämtats in från annat håll.

#### *Myndigheternas resor för faktainhämtning*

Sedan åtskilliga år tillbaka företar tjänstemän från de olika myndigheterna resor för att på plats söka information om förhållanden i andra länder. Ofta reser då tjänstemän från Invandrarverket och Utlänningsnämnden tillsammans. Ibland deltar också någon tjänsteman från det ansvariga departementet.

De stora fördelarna med sådana resor anses vara dels att insamlingen av fakta helt kan riktas in på vad som är aktuellt för ärendebedömningen, dels att de tjänstemän som deltar får en bredare kunskap om förhållandena i de länder som besöks. De kan därefter ha lättare att bedöma information också från annat håll.

### 3.3.2 Hantering av information

#### **Invandrarverkets praxisenhet**

På Invandrarverkets huvudkontor finns praxisenheten, som bl.a. samordnar, kontrollerar och följer upp praxis i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

På praxisenheten fanns våren 1998 sju experter på land- och praxisfrågor, s.k. asylråd. De har juridisk bakgrund och lång erfarenhet. De handlägger inte enskilda ärenden och har ingen operativ roll utan fungerar som samordnare, stöd och rådgivare inom hela Invandrarverket.

Praxisenheten är med i flera olika nätverk med andra länder, bl.a. IGC-gruppen, A 8-gruppen och CIREA. Inom ramen för nordiskt samarbete sker även omfattande kontakter.

*IGC* – Inter Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies – är ett forum för informell samverkan i migrationspolitiska frågor, som leds av ett sekretariat i Genève. Gruppen består av 14 länder: de flesta västeuropeiska stater samt USA, Canada och Australien. I gruppens arbete deltar också UNHCR och IOM (International Organization of Migration). Ordförandeskapet växlar mellan medlemsstaterna. Man har temamöten inom migrationsområdet,

utbyter landinformation och diskuterar landdokumentation. IGC-gruppen driver ett pilotprojekt som syftar till att skapa ett gemensamt länderinformationssystem.

*A 8-gruppen* – Asylum group of 8 – består av två representanter från vardera Nederländerna, Schweiz, Sverige och Tyskland. Länderna är på ungefär samma nivå vad gäller datoriserad länderinformation. Representanterna intiterar också undergrupper som arbetar med olika frågor, t.ex. landinformation och praxis. Inom gruppen diskuteras alla frågor som hör till asylprocessen.

*CIREA* är som nämnts en samordningskommitté inom EU-samarbetet, där utbyte av land- och praxisinformation sker. Praxisenheten deltar i detta arbete.

### **Invandrarverkets databaserade länderinformationssystem, Lifos**

Dokumentationssystemet Lifos omfattade inledningsvis 20 länder. Information om dessa länder har lagts in fr.o.m. år 1996. Den 1 november 1998 utökades informationen till att omfatta alla länder.

De viktigaste informationskällorna för Invandrarverket är Utrikesdepartementet, UNHCR och en mängd frivilligorganisationer förutom egna kontaktkanaler i olika länder tillsammans med tillgång till information från stora nyhetsproducenter som t.ex. Reuters.

Dokumentationssystemet skall innehålla tillräcklig och relevant information för att handläggaren skall kunna fatta ett välgrundat beslut. För de största asylproducerande länderna finns även landöversikter med allmän övergripande information. Landöversikterna utarbetas i samarbete mellan beslutsfattare och asylråd på praxisenheten. Praxisenheten ansvarar för den slutliga sammanställningen och för revideringar.

I Lifos finns även en praxis- och exempelsamling av beslut. Dessa åskådliggör det aktuella praxisläget som ledning för det regionala beslutsfattandet. Samlingen är inte sekretessbelagd, eftersom besluten avidentifierats före inläggning i systemet.

Invandrarverket har önskemål att utveckla systemet ytterligare till att omfatta särskild dokumentation av handlingar som kan förekomma i handläggningen från de aktuella asylländerna som pass, ID-kort, domstolsbeslut, inkallelseorder m.m.

Som komplement till Lifos önskar Invandrarverket införskaffa EDISON, ett dokumentationssystem för passhandlingar och resedokument.

Chefen för praxisenheten är systemägare till Lifos.

*Gränsdragningen för den interna tillgängligheten* diskuteras för närvarande. Klart är dock att det kommer att finnas olika nivåer – alla kommer inte att ha tillgång till all information. Behovet av information kommer att avgöra olika tjänstemäns tillgång till informationen. Åtkomsten kommer att bevakas/övervakas genom loggkontroller för att förhindra missbruk.

När Invandrarverket gjort en utredningsresa skrivs i allmänhet två rapporter: en som är öppen och kan spridas och en värderande analysrapport, som inte är öppen. I den anges bl.a. källor och i den finns också källkritik och källanalys m.m.

För *extern tillgänglighet* kommer det att finnas besöksterminaler med s.k. öppet material, dvs. i princip allt som inte är sekretessbelagt. Vid dessa terminaler skall alla kunna gå in och söka information. Invandrarverket vill i princip ha stor öppenhet. Sekretessfrågan är dock svår att alltid lösa.

### **Utlänningsnämnden**

Utlänningsnämndens lagring av landinformation är baserat på ett system med särskilda s.k. landansvariga, dvs. handläggare som bland sina arbetsuppgifter har ett särskilt ansvar för inhämtande och analys av information från olika länder. Antalet landansvariga uppgår för närvarande till ca 40. De landansvariga bevakar normalt flera länder i samma region, men i vissa fall har en landansvarig endast ett land att bevaka. Det gäller länder som ofta finns representerade i nämndens ärenden eller där informationsflödet är omfattande. Utlänningsnämndens bibliotek fyller också en viktig funktion för lagring av landinformation.

De viktigaste informationskällorna för landinformationen är de svenska ambassaderna, som rapporterar regelbundet till Utrikesdepartementet om bl.a. den politiska utvecklingen och situationen för de mänskliga rättigheterna i respektive länder. Utrikesdepartementet sänder fortlöpande denna rapportering till nämnden. Andra viktiga källor är rapporter från UNHCR och från EU. Därutöver får nämnden löpande information från olika frivilligorganisationer såsom Amnesty International, Röda Korset, Rädda Barnen, Human Rights Watch m.fl. Nämnden har också återkommande möten med företrädare för UNHCR:s kontor i Stockholm i dessa frågor.

De landansvariga har informationsutbyte med de geografiska handläggarna på Utrikesdepartementet och med de svenska beskickningarna. Vidare lämnar utlandsstationerad personal information till nämndens tjänstemän i samband med besök i Sverige. Ett stort antal förfråg-



ningar görs till svenska ambassader i enskilda ärenden. Information som på detta sätt lämnas i ett ärende ingår därefter i den allmänna kunskapsbanken hos nämnden.

En viktig form av informationsinhämtande är Utlänningsnämndens egna utredningsresor till olika länder. Vid sådana resor medverkar regelmässigt respektive landansvarig samt en representant för beslutsfattarna hos nämnden. Resorna företas ibland i samarbete med tjänstemän från Invandrarverket.

Landansvariga deltar också i möten inom ramen för EU-arbetet (CIREA). Landansvariga bevakar fortlöpande nyhetsrapporteringen i massmedia.

Utlänningsnämnden satsar på att höja de anställdas kompetens genom att personalen bereds tillfälle att delta i seminarier och konferenser samt att medverka i internationella fora i vilka omvärldskunskap och situationen för de mänskliga rättigheterna behandlas. Nämndens anställda kommer under år 1999 att få tillgång till Internet. Detta ger möjligheter för t.ex. landansvariga att inhämta information från en rad nyhetsbyråer och andra nyhetskällor.

Utlänningsnämnden samarbetar sedan våren 1998 med Invandrarverket i fråga om informationssystemet Lifos. Samarbetet går i första hand ut på att från nämndens sida komplettera landinformationen i Lifos. Det kompletterande materialet skall finnas tillgängligt för berörd personal hos Invandrarverket och Utlänningsnämnden.

Utlänningsnämndens bibliotek prenumererar på tidskrifter och veckomagasin med information om bl.a. läget för de mänskliga rättigheterna i aktuella länder och regioner. Biblioteket prenumererar också på material från BBC och några internationella index såsom Keesings m.fl., vilka rapporterar löpande om olika länder, framför allt inom ämnenas nutidshistoria, politik och mänskliga rättigheter.

## 3.4 Vissa handläggningstider

### 3.4.1 Invandrarverket

Av Invandrarverkets årsredovisning för år 1997 samt lämnade uppgifter för år 1998 framgår följande om antal ärenden och om handläggningstider under åren 1997 och 1998. I verkets statistik motsvarar ett ärende alltid en person.

### Asylärenden

Under år 1997 avgjordes 10 767 grundärenden avseende lika många personer. Av ärendena avgjordes 20 procent inom två månader och 31 procent inom fyra månader. Den genomsnittliga handläggningstiden var drygt 13 månader. Avgjorda ärenden där de sökande var från Kroatien och Bosnien och Hercegovina utgjorde 38 procent av samtliga avgjorda grundärenden med en genomsnittlig handläggningstid på 678 dagar. Tiden för dessa ärenden påverkades av att många vilat i väntan på vägledande beslut av regeringen.

Om de bosniska och kroatiska ärendena räknas bort, var handläggningstiden 229 dagar (drygt sju månader) och 47 procent av ärendena avgjordes inom fyra månader. Orsaken till att mer än hälften av de ärenden som rör övriga nationaliteter inte hade avgjorts inom fyra månader hade enligt Invandrarverket bland annat varit fokuseringen på att arbeta av gamla ärenden, framför allt bosniska och kroatiska. Dessutom blev många utredningar fördröjda av att en mycket stor andel av de asylsökande saknade identitetshandlingar och uppgav oklara resvägar. Det var också ofta oklart hur de hade rest in i Sverige.

Under år 1998 avgjordes 11 639 grundärenden. Av dessa avgjordes 52 procent inom sex månader. Den genomsnittliga handläggningstiden var 221 dagar.

### Tillståndsärenden

Under år 1997 var den genomsnittliga handläggningstiden för ansökningar om uppehållstillstånd 93 dagar i ärenden där Invandrarverket fattade beslut. 20 procent av ärendena avgjordes inom 14 dagar och 50 procent inom 60 dagar.

Den genomsnittliga handläggningstiden för viseringsärenden var 25 dagar. 47 procent avgjordes inom 14 dagar och 71 procent inom 30 dagar.

Under år 1998 var den genomsnittliga handläggningstiden för tillståndsärenden 74 dagar. 27 procent av ärendena avgjordes inom 14 dagar och 66 procent inom 60 dagar.

### Medborgarskapsärenden

Under år 1997 kom 40 230 ärenden in till verket. 29 434 ärenden avgjordes. Den genomsnittliga handläggningstiden för avgjorda grundärenden var 106 dagar (3,5 månader). Cirka 56 procent av ärendena avgjordes inom tre månader. För kalenderåret 1996 var den genom-

snittliga handläggningstiden 109 dagar (3,6 månader) och 53 procent av ärendena avgjordes inom tre månader.

Under år 1998 var den genomsnittliga handläggningstiden för avgjorda ärenden 174 dagar. 91 procent av ärendena avgjordes inom nio månader. Här bör påpekas att Invandrarverket år 1998 hade övertagit utredningsansvaret även i dessa ärenden från polismyndigheten. Handläggningstiderna beräknas från det ärendena kommit in till verket.

### 3.4.2 Utlänningsnämnden

Av Utlänningsnämndens årsredovisning 1997 och kvartalsrapport nr 4 för år 1998 kan utläsas följande om handläggningstider i olika slags ärenden. I nämndens statistik kan ett ärende omfatta flera personer, exempelvis medlemmar i samma familj.

#### Avlägsnandeärenden

Antalet avgjorda ärenden och den genomsnittliga handläggningstiden i dagar för dessa ärenden var under de senaste budgetåren följande.

<i>Budgetår</i>	<i>1994/95</i>	<i>1995/96</i> <i>(18 mån.)</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Antal avgj ärenden	9 591	5 801	2 161	2 479
Andel bifall	35 %	25 %	33 %	
Handl.tid	301	313	300	

Balansen ärenden vid utgången av år 1997 var 2 032 ärenden. Av dessa var 1 243 mindre än sex månader gamla, 447 mellan sex och tolv månader gamla och 342 mer än 12 månader gamla. 789 ärenden var således äldre än sex månader. Av dessa var 485 färdigberedda och klara att avgöras medan övriga 304 vilade i avvaktan på olika externa utredningar.

Balansen vid utgången av år 1998 var 2 374 ärenden (motsvarande 4 580 personer).

Vid utgången av år 1998 var 1 301 ärenden äldre än sex månader. Av dessa var 483 färdiga för avgörande, medan 760 vilade i avvaktan på olika utredningar. I ett stort antal ärenden avseende personer med bosniskt eller jugoslaviskt medborgarskap avvaktade nämnden vägledande beslut i ärenden som överlämnats till regeringen.

### Nämndsammansättningen i avlägsnandeärenden

Utlänningsnämndens sammansättning vid avgörande av avlägsnandeärenden var följande under budgetåren 1994/95–1997. Sammansättningen kan bestå av en ensam ordförande, en ordförande och två andra ledamöter (nämnd) eller två ordförande och fyra andra ledamöter (stor nämnd).

<i>Samman- sättning</i>	<i>Budgetåret 1994/95</i>	<i>Budgetåret 1995/96</i>	<i>Budgetåret 1997</i>
Ensam			
ordförande	85,6 %	76,7 %	78 %
Nämnd	14,0 %	22,8 %	21 %
Stor nämnd	0,4 %	0,5 %	1 %

### Ärenden om flyktingförklaring och resedokument

Den genomsnittliga handläggningstiden i dagar var  
370 under budgetåret 1994/95  
509 under budgetåret 1995/96  
630 under budgetåret 1997.

Den genomsnittliga handläggningstiden för avgjorda ärenden under fjärde kvartalet 1998 var 601 dagar.

### Uppehållstillståndsärenden

År 1997 var den genomsnittliga handläggningstiden i dagar 117. Under fjärde kvartalet 1998 var den genomsnittliga handläggningstiden för avgjorda ärenden 289 dagar.

### Ärenden om ny ansökan (s.k. NUT)

Den genomsnittliga handläggningstiden i dagar var  
10 under budgetåret 1994/95  
58 under budgetåret 1995/96  
107 under budgetåret 1997.

Balansen ärenden vid utgången av budgetåret 1997 var 652. Av dessa var 135 mindre än fyra veckor gamla och 101 mindre än två månader gamla. Återstående 416 var mellan två och tolv månader gamla. Dessa siffror skall ses mot bakgrunden att 317 ärenden avsåg medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien och 75 ärenden medbor-

gare i Kuba. Borträknas dessa ärenden, som ofta var inhiherade eller vilande av andra skäl, återstod 260 öppna ärenden.

Vid utgången av år 1998 var balansen ärenden 406. Under året hade 2 074 ärenden kommit in till nämnden och 2 318 ärenden avgjorts. Den genomsnittliga handläggningstiden för avgjorda NUT-ärenden under fjärde kvartalet var 89 dagar. Tiden är beräknad på samtliga ärenden, således även ärenden där inhibition meddelats.

### **Medborgarskapsärenden**

Den genomsnittliga handläggningstiden i dagar var

248 under budgetåret 1994/95

370 under budgetåret 1995/96

468 under budgetåret 1997.

Balansen vid utgången av år 1997 var 2 996 ärenden. 33 procent av dem var mindre än sex månader gamla, 34 procent mellan sex och tolv månader gamla och 32 procent mer än 12 månader gamla.

Vid utgången av år 1998 uppgick balansen till 1 899 ärenden. Under året hade 2 415 ärenden kommit in, och nämnden hade avgjort 3 507 ärenden. Den genomsnittliga handläggningstiden för avgjorda medborgarskapsärenden under fjärde kvartalet var 309 dagar.

## **3.5 Regeringens styrning av praxis**

Regeringens styrning av rättstillämpningen i utlänningsärenden kan ske genom i allt väsentligt två metoder: förordningsmetoden eller ärendemetoden. Förordningsmetoden innebär att regeringen meddelar föreskrifter genom förordning. Ärendemetoden innebär att regeringen genom beslut i enskilda ärenden styr rättstillämpningen. Möjligheten att styra genom avgöranden i enskilda fall (ärendemetoden) har minskats och möjligheten att styra med hjälp av regeringens förordningsmakt (förordningsmetoden) har vidgats genom ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft den 1 januari 1997.

### **3.5.1 Regeringens föreskriftsmakt (förordningsmetoden)**

I 8 kap. 7 § regeringsformen ges möjlighet för riksdagen att genom bemyndigande i lag ge regeringen kompetens att genom förordning meddela föreskrifter i vissa ämnen som egentligen kräver lagform. Ett

av de ämnen för vilka riksdagen kan delegera normgivningsbefogenheter med stöd av bestämmelsen är "utlänningars vistelse i riket". Denna delegeringsmöjlighet har utnyttjats av riksdagen genom ett antal bemyndiganden på utlänningsrättens område.

Bemyndigandena är i allmänhet generellt hållna. De måste dock tolkas mot bakgrund av vad som uttalas i lagens förarbeten. Mera specificerade bemyndiganden infördes genom 1996 års lagändringar.

Regeringen hade vid flera tillfällen tidigare utnyttjat sitt bemyndigande för att meddela olika föreskrifter i frågor om uppehållstillstånd. Vissa av föreskrifterna togs in i utlänningsförordningen medan andra fick formen av fristående förordningar.

Med verkan från den 1 januari 1992 infördes två förordningar om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden som vanligen kallades treterminsregeln respektive tidsförordningen (SFS 1991:1998 och 1999). Tidsförordningen innebar att en utlänning som den 1 januari 1992 hade vistats i Sverige i minst arton månader efter det att ansökan om uppehållstillstånd hade gjorts, men som inte fått sin ansökan slutligt prövad, fick beviljas uppehållstillstånd om inte särskilda skäl talade däremot. Det sistnämnda gällde också för familjer med barn som var sex år eller äldre och som vistats i Sverige i ett år. Treterminsregeln infördes i utlänningsförordningen och innebar att en familj fick beviljas uppehållstillstånd om det vid beslutstillfället fanns ett barn som fullgjort minst tre terminer i svensk skola, förskola eller liknande sedan ansökan gjordes, förutsatt att särskilda skäl inte talade däremot. Treterminsregeln upphörde – med övergångsregler – att gälla vid utgången av november 1992.

En ny förordning med särskilda föreskrifter om hur vistelsetidsfaktorn skulle beaktas i vissa uppehållstillståndsärenden beslutades av regeringen den 14 april 1994. Den innebar att utlänningar som före den 1 januari 1993 gjort en ansökan om asyl som inte slutligt prövats fick beviljas uppehållstillstånd om ansökan avsåg barn som den 1 januari 1993 var under 18 år eller gällde en familj med barn som vid denna tid var under 18 år. En ytterligare förutsättning var att särskilda skäl inte talade emot att bevilja uppehållstillstånd.

I den migrationspolitiska propositionen konstaterades (prop. 1996/97:25 s. 158) att de möjligheter till delegering som regeringsformen tillåter på utlänningsområdet är ganska vittgående och att det konstitutionellt inte torde finnas några egentliga hinder för att ge regeringen en vidsträckt rätt att närmare föreskriva vilka kriterier som bör beaktas vid bedömningen av ärenden om uppehållstillstånd. En avvägning måste göras mellan regeringens behov av att kunna styra myndigheternas tillämpning av utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd och riksdagens behov av att ha kontroll över mer ingripande

åtgärder på utlänningsområdet. Vidare konstaterades (a. prop. s. 167) att det utöver vad som framgår av utlänningslagen finns ett visst utrymme för regeringen att utfärda s.k. verkställighetsföreskrifter enligt regeringsformen. Regeringen ansåg dock att det fanns betydande fördelar med att omfattningen av regeringens förordningsmakt i största möjliga utsträckning gick att utläsa av utlänningslagens regelsystem.

Regeringen har efter 1996 års ändringar i utlänningslagen möjlighet att ge föreskrifter om uppehållstillstånd för en viss grupp skyddsbehövande som avses i 3 kap. 3 § första stycket 2 UtL. Vidare har regeringen kvar sin möjlighet att besluta att uppehållstillstånd inte får beviljas för den nu aktuella skyddskategorin om det behövs med hänsyn till uppkomna begränsningar i Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar, och detta skall numera ske i förordningsform. Regeringens föreskriftsrätt omfattar även möjligheterna att besluta om tidsbegränsade uppehållstillstånd i en massflyktsituation.

De mera specialiserade bemyndiganden för regeringen att utfärda föreskrifter, som gäller fr.o.m. år 1997, finns i 2 kap. 4 a och 14 §§ och 3 kap. 8 § UtL.

Enligt 2 kap. 4 a § får regeringen i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om att den som söker uppehållstillstånd med stöd av 3 kap och som bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Regeringen skall anmäla sådana föreskrifter till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

Enligt 2 kap. 14 § får regeringen därutöver meddela föreskrifter om dels uppehållstillstånd för studier eller besök, dels uppehållstillstånd av humanitära skäl. Regeringen får också meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

Vidare får regeringen meddela föreskrifter om återkallelse av uppehållstillstånd för de utlänningar som omfattas av EES-avtalet (2 kap. 14 §).

Enligt 3 kap. 8 § får regeringen i fråga om en grupp av utlänningar meddela föreskrifter om beviljande av permanent uppehållstillstånd till skyddsbehövande som flytt på grund av väpnad konflikt eller miljökatastrof. Regeringen får vidare, om det behövs med hänsyn till uppkomna begränsningar i Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar, meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd inte får beviljas för skyddsbehövande i den kategorin. Sådana föreskrifter skall anmälas till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader. Regeringen får vidare meddela föreskrifter om undantag från första asylland-principen för de fall då en utlännings anknytning till Sverige är av sådan art att utlänningen inte bör nekas att få sin ansökan prövad här.

Som exempel på en senare förordning kan nämnas förordningen (1998:117) om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. Förordningen, som utfärdades den 19 mars 1998 och är tidsbegränsad till den 1 januari 1999, gäller medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien och innebär att en sådan medborgare efter ansökan får beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl om han eller hon befinner sig i landet och har vistats här så länge att ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning under denna tid har upphört eller kommer att ha upphört att gälla enligt 8 kap. 15 § UtlL före utgången av år 1998. Vid prövningen gäller bestämmelserna i utlänningslagen. Uppehållstillstånd skall inte beviljas om den huvudsakliga anledningen till att avvisnings- eller utvisningsbeslutet inte gått att verkställa är att utlännningen hållit sig undan eller på annat sätt medverkat till att beslutet inte kunnat verkställas.

### 3.5.2 Överlämnande av ärenden till regeringen (ärendemetoden)

Invandrarverket eller Utlänningsnämnden får med eget yttrande överlämna ärenden till regeringen för avgörande. Det gäller, utom då ärendet på grund av familjeanknytning eller liknande orsak har samband med ett annat ärende hos regeringen eller ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärenden,

*om* det bedöms vara av särskild vikt för ledning av utlänningslagens tillämpning att regeringen avgör ett ärende som kan antas få betydelse för frågan om uppehållstillstånd för en grupp utlänningar som återoppar huvudsakligen samma skäl till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd, eller

*om* det i andra fall bedöms vara av synnerlig vikt för ledning av utlänningslagens tillämpning att regeringen prövar ett ärende.

Som en bakgrund till Invandrarverkets och Utlänningsnämndens möjligheter att överlämna ärenden till regeringen kan erinras om att all överprövning av Invandrarverkets beslut tidigare gjordes av regeringen. Invandrarverket fick då överlämna ett ärende för avgörande om verket ansåg att särskilda skäl motiverade det. Det var framför allt två grupper av ärenden som föranledde överlämnande enligt den ordningen. Den ena gruppen var sådana ärenden som ansågs ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet. Den andra kännetecknades av att det fanns ett samband mellan det överlämnade ärendet och ett ärende som handlades av regeringen. Sambandet gällde företrädesvis familjeanknytning. Förutom de två nämnda kategorierna förekom det



också att Invandrarverket lämnade över ärenden vars utgång kunde bli prejudicerande för andra liknande ärenden samt ärenden som hade utrikespolitisk betydelse. När Utlänningsnämnden 1992 övertog regeringens överprövningsuppgifter enligt utlänningslagstiftningen gjordes bedömningen att särskilt viktiga eller känsliga ärenden alltjämt borde kunna överlämnas till regeringen för prövning.

I den migrationspolitiska propositionen ansåg regeringen (prop. 1996/97:25 s. 174) att det var svårt att bortse från att vissa ställningstaganden i ärenden om uppehållstillstånd var av så uttalat politiskt slag att det knappast var rimligt att något annat organ än regeringen tog ställning. Om den svenska ordningen enbart gällde tillämpningen av ett renodlat rättsligt flyktingbegrepp byggt på flyktingkonventionens krav skulle det inte finnas någon anledning för regeringen att befatta sig med enskilda ärenden. Eftersom detta inte var fallet gick det enligt regeringen inte att komma till någon annan slutsats än att det var bäst med en ordning som tillät att regeringen i begränsad omfattning gav vägledning genom beslut i enskilda ärenden.

## 4 Internationella förpliktelser

1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (FN:s flyktingkonvention eller Genèvekonventionen) med 1967 års protokoll innehåller inte några föreskrifter om hur prövningen av flyktingskapet skall gå till. Frågan är överlämnad till konventionsstaternas nationella lagstiftning. Rekommendationer (eng. conclusions) i ämnet har dock antagits av UNHCR:s exekutivkommitté.

En rad andra internationella rättsakter har betydelse vid överväganden om prövning av asylärenden och andra utlänningsärenden.

### 4.1 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, är av stor betydelse för rättssäkerhetsfrågor. Den är sedan den 1 januari 1995 svensk lag.

Konventionen påverkar normalt inte konventionsstaternas rätt att utvisa eller avvisa utlänningsärenden. Åtgärder som vidtagits på immigrationsområdet kan dock inverka på rättigheterna enligt konventionen. Det är företrädesvis artikel 3 och artikel 8 jämförda med artikel 13 som är av betydelse för den problematik som kommittén har att behandla. Under särskilda förhållanden kan det nämligen tänkas vara fråga om tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling (artikel 3) eller bristande respekt för privat- eller familjelivet (artikel 8) att skicka en person som sökt asyl i Sverige tillbaka till hemlandet. Skyddet för privat- och familjelivets krav är inte ovillkorligt utan kan inskränkas under vissa förutsättningar, medan skyddet mot tortyr och liknande behandling är absolut. Artikel 13 innehåller föreskrifter om rätten till ett effektivt rättsmedel för den som har utsatts för en kränkning enligt konventionen. En konventionsstats rätt att avvisa eller utvisa en utlänningsärende kan sålunda tänkas komma i konflikt med konventionens artikel 3 liksom artikel 8 jämförd med konventionens artikel 13.

Varje påstående om brott mot konventionen medför inte att tillgång behöver ges till ett rättsmedel där påståendet kan prövas. I Europadom-

stolens praxis har framhållits att endast den som på rimliga grunder ("on arguable grounds") påstår sig ha utsatts för ett konventionsbrott, dvs. har "an arguable claim", har rätt till ett rättsmedel.

Kraven på rättsmedlet gäller det prövande organet och prövningens omfattning. Talan behöver inte kunna föras inför domstol, utan även administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga för att uppfylla konventionskraven. Europadomstolen har framhållit att vederbörande organs befogenheter och de garantier som gäller med avseende på förfarandet inför organet är av betydelse vid bedömningen av om rättsmedlet kan godtas som effektivt. Artikel 13 kräver inte någon särskild form av rättsmedel utan konventionsstaterna har en viss frihet att avgöra hur de skall uppfylla sina förpliktelser enligt bestämmelsen.

Omfattningen av den prövning som krävs för att ett rättsmedel enligt artikel 13 skall vara effektivt får inte vara alltför begränsad. Den måste i huvudsak sträcka sig lika långt som europarådsorganens egen prövning av om konventionen blivit överträdd.

Rättsmedlet skall både kunna pröva den enskildes anspråk och ge rättelse. Om ett enstaka rättsmedel i sig inte helt tillgodoser kraven enligt artikel 13, kan kraven anses tillgodosedda av den sammantagna tillgången på rättsmedel.

En rätt till domstolsprövning kan i vissa fall föreligga enligt andra bestämmelser i konventionen. I artikel 6 föreskrivs bl.a. en rätt för var och en att få sina civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott prövade av domstol. Artikelns övergripande syfte är att ge den enskilde en opartisk prövning av rättsliga anspråk. Inom det område som omfattas av artikel 6 har artikel 13 ingen självständig betydelse. Utlänningsärenden har inte ansetts beröra den enskildes civila rättigheter och skyldigheter (se prop. 1987/88:69 om Europakonventionen och rätten till domstolsprövning s. 21 f., Fri- och rättighetsutredningens slutbetänkande (SOU 1994:117) Domstolsprövning av förvaltningsärenden s. 179, Asylprocessutredningens betänkande (SOU 1995:46) Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen s. 151, Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, Stockholm 1997, s. 135). En prövning enligt artikel 6 bör därför inte bli aktuell i sådana ärenden som omfattas av kommitténs utredningsuppdrag.

I den migrationspolitiska propositionen erinras om att Europadomstolen i fallet *Abdulaziz, Calabes och Balkandali mot Storbritannien* (dom den 28 maj 1985) konstaterade att åtgärder som vidtagits på immigrationsområdet kan beröra rätten till respekt för familjelivet enligt artikel 8.

Det *sjunde tilläggsprotokollet* till Europakonventionen innehåller en artikel om utlänningsrätt. Det bör dock betonas att i den mån kraven enligt konventionens huvudtext är strängare, som i fråga om tortyrför-

budet och rätten till familjeliv, är det de kraven som gäller. För fall där dessa krav inte är aktuella gäller enligt artikel 1 i protokollet att en utlänning som är lagligen bosatt på en konventionsstats område inte får utvisas utan ett i laga ordning fattat beslut härom. Utlänningen skall därvid tillåtas att (a) framlägga skäl som talar mot utvisningen, (b) få sin sak omprövad ("reviewed") och (c) för dessa ändamål företräddas genom ombud inför vederbörande myndighet.

Utlänningens rätt enligt protokollet att få sin sak omprövad kräver inte nödvändigtvis att beslutet prövas i två instanser. Det är tillräckligt att den behöriga myndighet som fattat det första beslutet om avlägsnande omprövar sitt beslut mot bakgrund av vad utlänningen anfört. Formerna för detta är helt en sak för respektive lands rättsordning att reglera. Ett muntligt inslag kan förekomma men är inte obligatoriskt. En rent skriftlig procedur kan inte anses stå i strid med bestämmelsen. (Se Danelius, a.a., s. 353.)

Huvudregeln enligt protokollet får sägas vara att utvisning inte skall ske förrän det finns ett slutligt beslut i ärendet. En utlänning kan dock utvisas innan han utövat sina rättigheter i artikeln, när utvisningen är nödvändig i den allmänna ordningens intresse eller motiveras av hänsyn till den nationella säkerheten.

Kraven är tillämpliga enbart på dem som är lagligt bosatta på en stats territorium. Ordet "resident" är avsett att utesluta utlänningar som ankommer till en flygplats eller en gränsstation och som vägras inresa i landet, liksom dem som tillåtits resa in på vissa villkor (t.ex. för genomresa på väg till annat land eller för en begränsad tid av andra skäl än för bosättning eller för en tid i väntan på beslut om en ansökan om bosättningsstillstånd, se Explanatory Report).

Krav av i huvudsak samma innehåll som i Europakonventionen finns också i *FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*. Undantaget från procedurreglerna gäller enligt FN-konventionen enbart för nationell säkerhet till skillnad från sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen som även gör undantag för den allmänna ordningen. Vidare gäller FN-konventionen utlänningar som lagligen befinner sig på en konventionsstats område, medan tilläggsprotokollet till Europakonventionen endast gäller utlänningar med laglig bosättning.

Europakonventionens och den nyssnämnda FN-konventionens krav behandlas närmare i samband med frågan om säkerhetsärenden (kapitel 19).

## 4.2 Sociala stadgan

Europarådets sociala stadga innehåller i artikel 19:8 och 19:10 ett förbud för de fördragsslutande staterna att utvisa en utlänning som är lagligen bosatt inom staten annat än om han eller hon utgör en fara för den nationella säkerheten eller förbryter sig mot allmän ordning eller moral. Stadgan har kommit att tolkas förhållandevis fritt och flera bestämmelser har i praxis kommit att ges en vidare innebörd än vad som direkt framgår av stadgans ordalydelse. Bl.a. har de nämnda artiklarna getts den tolkningen att utlänningen skall ha rätt till någon form av överklagande till ett oberoende organ av ett beslut om utvisning. Att utvisningsbeslutet kan omprövas av det beslutande organet är inte tillräckligt. Det väsentliga är att utlänningen har en möjlighet att överklaga beslutet och i händelse av framgång kan återvända.

Sverige har inom ramen för kontrollen av stadgans efterlevnad kritiserats för att lagen om särskild utlänningskontroll inte innehåller någon möjlighet för den som utvisas att få beslutet överprövat av en oberoende instans.

Även den sociala stadgan redovisas närmare i avsnittet om säkerhetsärenden.

## 4.3 Samarbetet inom EU

### 4.3.1 EG-direktiv

Inom gemenskapens kompetens ligger frågor om den fria rörligheten inom gemenskapen för medlemsstaternas medborgare. Direktiv 64/221/EEG behandlar samordning av sådana särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Det gäller alla åtgärder som beslutas av medlemsstaterna rörande inresa, utfärdande eller förnyande av uppehållstillstånd eller utvisning. Sverige är som medlem i EU bundet av direktivet, och till följd av EES-avtalet gäller att direktivet skall tillämpas såväl på EU-medborgare som på medborgare i övriga EES-länder. Det är därutöver tillämpligt på vissa familjemedlemmar. Direktivet gör viktiga preciseringar av möjligheterna att göra ingrepp i rätten till inresa och vistelse i landet. Avvikelse från bestämmelsen om fri rörlighet får göras endast av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Vidare ges regler om den procedur som skall följas när en person som omfattas av direktivet önskas utvisad ur staten. Direktivet har utvidgats genom direktiven 72/194/EEG och 75/35/EEG.

Enligt artikel 8 i direktivet skall personen i fråga när det gäller administrativa myndigheters åtgärder, ha samma juridiska bistånd [tillgång till samma rättsmedel] som det egna landets medborgare i fråga om alla beslut om inresa eller vägran att utfärda eller förnya ett uppehållstillstånd eller beslut om utvisning från territoriet.

I den ursprungliga svenska översättningen av direktivet anges att personen i fråga skall ha samma juridiska bistånd som landets egna medborgare i angivna ärenden, medan det i den engelska versionen talar om "the same legal remedies". I senare svenska versioner av dokument där artikeln citeras återges uttrycket med "[tillgång till samma rättsmedel]".

Artikeln tolkades i den migrationspolitiska propositionen (prop. 1996/97:25 s. 210) så att bestämmelser som gör det möjligt att överklaga alla beslutstyper som omfattas av artikeln bör föras in i utlänningslagen. Artikeln tolkades däremot inte i den propositionen så att Sverige måste införa en överklaganderätt till förvaltningsdomstol för de beslutstyper som artikeln berör, utan rätten att överpröva besluten borde förbehållas de myndigheter som prövar övriga utlänningsärenden.

I direktivets artikel 9.1 föreskrivs att, när en rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i ett upphävande [uppskov med verkställigheten], får ett beslut att vägra förnyelse av uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning från territoriet för innehavaren av ett uppehållstillstånd inte, utom i brådskande fall, fattas av den administrativa myndigheten, innan ett yttrande erhållits från den behöriga myndighet i värdlandet hos vilken personen i fråga åtnjuter de rättigheter att försvara sig och få juridisk hjälp eller juridiskt ombud som landets egen lagstiftning föreskriver. Den behöriga myndigheten skall vara en annan än den som är bemyndigad att vägra förnyande av uppehållstillstånd eller besluta om utvisning.

Artikeln avser utvisning av utlänningar som har uppehållstillstånd och sålunda lagligen vistas i värdlandet eller vägran att förnya uppehållstillstånd för sådana utlänningar. Bestämmelsen gäller även utlänningar som enligt värdlandets lagstiftning inte är skyldiga att ha uppehållstillstånd. Den kan anses ha till syfte att säkerställa att vissa minimikrav iakttas. Den skall tillämpas i tre situationer: dels när det saknas möjlighet att överklaga till domstol, dels när ett sådant överklagande bara kan avse frågan om beslutets laglighet, och dels när överklagandet inte kan resultera i uppskov med verkställigheten. Utom i brådskande fall skall ett yttrande från en annan myndighet än den som har att besluta om utvisning inhämtas, innan beslutet fattas. Denna andra myn-

dighet behöver inte vara en domstol eller vara sammansatt av domare, men den skall vara oberoende av den beslutande myndigheten och dess åtgärd skall göra det möjligt att få en uttömmande prövning av alla fakta, inklusive frågan om beslutets lämplighet. Berörda personer skall ha möjlighet att framlägga sin talan.

I den migrationspolitiska propositionen (prop. 1996/96:25 s. 211) sades att i direktivets krav på domstolsprövning torde ligga ett krav på obligatorisk muntlig handläggning. Utlänningsnämnden ansågs i detta sammanhang som jämställd med en domstol, och en bestämmelse om obligatorisk muntlig handläggning vid nämnden har införts i ärenden som rör utlänningar som omfattas av EES-avtalet.

I artikel 9.2 sägs att alla beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller beslut om utvisning av personen i fråga, innan tillståndet [ett tillstånd] utfärdats, skall på begäran av denne underställas den myndighet som först skall avge sitt yttrande enligt punkt 1. Personen i fråga skall då ha rätt att lägga fram sitt försvar personligen, utom då detta skulle strida mot den nationella säkerheten.

Artikeln avser således situationer då frågan om uppehållstillstånd första gången tas upp, dvs. enligt svensk terminologi avvisningssituationer.

Skillnaden mellan punkt 1 och punkt 2 i artikel 9 består enligt ett uttalande av EG-domstolen i det faktum att i de fall som avses i punkt 1 skall yttrande inhämtas innan beslutet fattas, medan yttrandet i de fall som avses i punkt 2 inhämtas efter beslutsfattandet och endast på begäran av den berörda personen om han eller hon invänder mot beslutet (mål C-175/94, Gallagher, dom den 30 november 1995).

I två mål vid EG-domstolen (de förenade målen C-65/95 och C-111/95 Shingara resp. Radiom) hade en brittisk domstol ställt fråga om tolkning av direktivet. Domstolen uttalade i sin dom den 17 juni 1997 att artikel 8 skulle tolkas så att, om det enligt en medlemsstats nationella lagstiftning finns ett rättsmedel mot förvaltningsbeslut i allmänhet och ett annat rättsmedel mot beslut om inresa som rör medborgare i denna medlemsstat, har medlemsstaten fullgjort sin skyldighet enligt denna bestämmelse, om medborgarna i andra medlemsstater kan anlita samma rättsmedel som det som medlemsstatens lagstiftning tillhandahåller med hänseende på förvaltningsbeslut i allmänhet.

Domstolen uttalade vidare att artikel 9 i direktivet skall tolkas så att de tre situationer som nämns i punkt 1 i denna bestämmelse, nämligen "när rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i [uppskov med verkställigheten]", även är tillämpliga inom ramen för punkt 2, nämligen när det ifrågasatta beslutet är ett beslut att vägra ett första uppehållstillstånd

eller beslut om avvisning av personen i fråga, innan ett tillstånd har utfärdats.

### 4.3.2 Europeiska unionen

Asyl- och flyktingfrågor har inte hittills legat inom gemenskapens kompetens. Det har däremot varit föremål för samarbete mellan medlemsstaterna. Amsterdamfördraget innehåller dock bestämmelser om att EU-länderna inom en femårsperiod från det fördraget har trätt i kraft skall ha samordnat sin invandringspolitik.

Arbetet inom EU har dock resulterat i ett stort antal beslut av mellanstatlig karaktär. Det rör sig främst om resolutioner och rekommendationer men även om konventioner. Arbetet inom EU:s råd för rättsliga och inrikes frågor (RIF) har resulterat i bl.a. två konventionstexter. Den s.k. Dublinkonventionen från år 1990 behandlar vilket land som i sak skall pröva en asylansökan och den s.k. yttre gränskontrollkonventionen behandlar frågan om hur kontrollen vid EU:s yttre gräns skall genomföras. Dublinkonventionen trädde för svensk del i kraft i oktober 1997. Yttre gränskontrollkonventionen har ännu inte trätt i kraft. En konvention om ett europeiskt informationssystem, som är en viktig förutsättning för att yttre gränskontrollkonventionen skall kunna genomföras, är under utarbetande. På asylområdet har rådet i mars 1996 enats om en gemensam standpunkt om en harmoniserad användning av uttrycket "flykting" i flyktingkonventionen. Vidare finns bl.a. en resolution om minimigarantier vid handläggning av asylärenden, en resolution om ett gemensamt förhållningssätt till när ett land utanför EU-kretsen skall anses vara första asylland och en resolution som avser att identifiera när en asylansökan bör anses vara uppenbart ogrundad.

Rådet antog den 20 juni 1995 en *resolution om minimigarantier för asyلفörfaranden*. Resolutionen innebär för "vanliga", dvs. inte uppenbart ogrundade, asylansökningar följande.

Sökanden måste få tillfälle att höras personligen av en tjänsteman som är kvalificerad för det enligt den nationella lagen, innan slutligt beslut fattas om asylansökningen. I enlighet med medlemsstatens lagar skall en sökande få anlita juridiskt biträde eller annan rådgivare till hjälp under förfarandet.

Ett avslagsbeslut måste kunna överklagas. Överklagandet skall prövas av en domstol eller en prövningsmyndighet som fattar ett oberoende beslut efter individuell prövning.

Beslutet över ansökningen skall lämnas sökanden skriftligt. Om beslutet innebär att ansökan avslås, måste sökanden informeras om skälen och om möjligheterna att få det prövat. Han eller hon måste få



tillräcklig tid att överklaga och att kunna förbereda sitt överklagande. Han eller hon måste också få reda på gällande tidsfrister i god tid.

Den allmänna principen skall tillämpas att sökanden får stanna i landet till dess ansökan har prövats och till dess beslut har fattats i fråga om ett eventuellt överklagande.

Resolutionen innehåller ett särskilt avsnitt om uppenbart ogrundade asylansökningar. För sådana gäller vissa undantag från procedurgarantierna för "vanliga" ansökningar. Hänvisning görs till principerna i den *särskilda resolution* om sådana ansökningar som antogs av invandringsministrarna vid ett möte i London den 30 november–1 december 1992. Vid detta möte antogs också en *resolution om säkra tredje länder* samt en *konklusion om länder där det generellt inte föreligger risk för förföljelse*. – Kommittén återkommer till de nämnda resolutionerna vid behandlingen av frågan om en snabbprocess (kapitel 11).

I slutet av minimigarantiresolutionen anges att medlemsländerna skall ta hänsyn till resolutionens principer vid alla förslag till förändring av sin nationella lagstiftning. Dessutom skall medlemsländerna sträva att bringa sin nationella lagstiftning i linje med principerna före den 1 januari 1996.

Vidare bör nämnas rådets *resolution den 4 december 1997 om de åtgärder som bör vidtas för att bekämpa skenäktenskap* (97/C 382/01). Enligt resolutionen skall medborgare i tredje land ha möjlighet att i enlighet med nationell lag hos en domstol eller en behörig administrativ myndighet överklaga eller begära omprövning av ett beslut att vägra, dra in, återkalla eller vägra att förnya uppehållstillstånd. Medlemsstaterna skall beakta resolutionen vid alla förslag till ändring av sina nationella lagar. Dessutom skall de sträva efter att anpassa sin nationella lagstiftning till resolutionen före den 1 januari 1999.

Genom *Amsterdamfördraget* förs frågor som rör asyl, invandring och gränskontroll över till samarbetet i första pelaren, dvs. frågorna övergår från mellanstatligt samarbete till gemenskapssamarbete. De institutionella reglerna i EG-fördraget kommer således att gälla på dessa områden med de för EG sedvanliga beslutsinstrumenten och beslutsformerna. Frågorna kommer dock inte omedelbart att omfattas av de beslutsmetoder som är vanliga i första pelaren, utan under en övergångstid på fem år från det fördraget träder i kraft skall alla beslut fattas med enhällighet och kommissionens initiativrätt skall delas med medlemsstaterna.

Målen för samarbetet på området skall göras tydligare och en tidsgräns om fem år har angivits för att genomföra åtgärder på området. Gemensamma regler skall finnas bl.a. om vilken medlemsstat som i sak skall pröva en asylansökan. Detta innebär att Dublinkonventionens

regelverk förs över till första pelaren. Man skall också enas om minimiregler för mottagande av asylsökande, bedömning av vem som är flykting, tillfälligt skydd för skyddsbehövande m.m. Medlemsländerna skall sinsemellan sträva efter ansvarsfördelning för mottagande av flyktingar och fördrivna och följderna av detta. Av störst intresse är den punkt som rör miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus. Regelsystemen för asylprövning i medlemsstaterna skall harmoniseras med beaktande av de krav som rättsstatsprincipen innebär. Genom Amsterdamfördraget öppnas således möjligheten att besluta sådana gemensamma miniminivåer för handläggningen av asylärenden som nu är upptagna i resolutionen om minimigarantier.

Överföringen av dessa frågor till första pelaren innebär också att EG-domstolen får en mycket starkare ställning än den tidigare har haft på detta område. Nationella domstolar kan i framtiden begära förhandsavgörande i frågor som rör asyl och invandring.

I avvaktan på att Amsterdamfördraget träder i kraft har EU-kommissionen lagt fram förslag till en konvention om tredjelandsmedborgares rätt till inresa och vistelse. Konventionen förutsätter att varje stat ansluter sig individuellt, och den skulle kunna träda i kraft om ett par år. EG-domstolen ges enligt förslaget behörighet att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av konventionen.

#### 4.4 Rekommendationer av UNHCR

Som nämnts innehåller FN:s flyktingkonvention inte några föreskrifter om hur prövningen av flyktingskapet skall gå till. Materiellt finns bestämmelser om utvisning av en flykting som lagligen befinner sig inom en stat i artikel 32. En sådan flykting får utvisas endast av skäl som hänför sig till nationell säkerhet eller allmän ordning. Utvisningen får endast ske till följd av ett i laga ordning fattat beslut. Om inte tvingande nationella säkerhetsskäl kräver något annat, skall flyktingen tillåtas lägga fram bevisning till stöd för sin sak samt att överklaga och anlita ombud inför en kompetent myndighet eller någon som har utsetts av kompetent myndighet. Vidare bör nämnas bestämmelserna i artikel 33 om "non-refoulement" och i artikel 1 F om undantag från föreskrifterna i konventionen för den som begått vissa allvarliga handlingar.

Non-refoulement-bestämmelsen i artikel 33 innebär förbud att utvisa eller avvisa (refouler) en flykting till gränsen mot område där hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Förbudet får inte åberopas av en flykting som det finns skälig anledning att be-

trakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller som genom lagakraftvunnen dom för ett synnerligen grovt brott utgör en samhällsfara i det landet.

Undantaget i artikel 1 F innebär att konventionen inte skall tillämpas på den beträffande vilken det finns allvarliga skäl att anta att han har

a) förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, sådana dessa brott blivit definierade i de internationella överenskommelser som har tillkommit för att meddela bestämmelser angående sådana brott,

b) förövat grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet innan han fick tillträde till det landet som flykting, eller

c) gjort sig skyldig till handlingar som strider mot Förenta Nationernas syften och grundsatser.

Det bör i sammanhanget erinras om att både Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller regler om förbud mot att låta någon utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Dessa bestämmelser gör att flyktingkonventionens undantagsbestämmelser i praktiken inte har så stor betydelse.

Frågan om hur prövningen av flyktingskapet skall gå till är överlämnad till konventionsstaternas nationella lagstiftning. Rekommendationer (eng. conclusions) i ämnet har dock antagits av UNHCR:s exekutivkommitté.

Den tidigaste av de mer centrala rekommendationerna från UNHCR:s exekutivkommitté om hur prövning av flyktingskapet skall gå till är *nr 8 från år 1977 om avgörande av flyktingstatus*. I den förordas som grundläggande krav för asylprocessen bl.a. att den myndighetsperson som först behandlar en asylansökan skall ha klara instruktioner om hur ansökan skall handläggas och ha skyldighet att överlämna ärenden som aktualiserar non refoulement-principen samt att sökanden skall få det bistånd som krävs för att han skall kunna framlägga sin begäran. Det skall finnas en klart bestämd myndighet – om möjligt en enda central myndighet – som har ansvar för att utreda asylansökningar och besluta i första instans. Den asylsökande bör få stanna i landet i avvaktan på beslut av denna myndighet, såvida inte den har fastställt att ansökan är klart ogrundad. Asylsökanden skall ges rimlig tid att begära omprövning av ett avslagsbeslut hos samma myndighet eller klaga till domstol. Han eller hon bör också få stanna kvar till dess besvärprövningen har skett.

En senare rekommendation, *nr 30 från år 1983, rör behandlingen av uppenbart ogrundade ansökningar*. Enligt denna kan om- eller

överprövningsmöjligheten i dessa ärenden vara mera förenklad än för ansökningar som inte är uppenbart ogrundade eller utgör missbruk av asylförfarandet.

Den senaste rekommendationen av intresse i sammanhanget är rekommendation *nr 85 från år 1998 om internationellt skydd*, som rör *återsändande av en asylsökande till tredje land*.

De två sistnämnda rekommendationerna redovisas närmare i samband med frågan om snabbprocess (avsnitt 11.1.2).

## 4.5 Rekommendationer av Europarådet

Europarådet utfärdade år 1981 en *rekommendation angående harmonisering av nationella procedurregler beträffande asyl*, R (81) 16). Rekommendationen innebär att den asylsökande skall få sin sak prövad av en central myndighet med kompetens för den typen av frågor. Den asylsökande skall också ha rätt att stanna under det att hans sak prövas, om inte den centrala myndigheten eller ett överprövande organ finner att hans eller hennes talan grundar sig på omständigheter som inte har anknytning till asyl eller är uppenbart ogrundad. En asylsökande skall också ha rätt att få sin sak överprövad eller åtminstone omprövad och får inte skickas ut ur landet förrän detta har skett. Han eller hon skall ha rätt att höras muntligt. Den asylsökande skall informeras om sina rättigheter, tillåtas ha ombud och känna till sin rätt att när som helst få kommunicera med UNHCR.

Vidare finns en *rekommendation med riktlinjer för säkert tredje land-begreppet*, R (97) 22 från november 1997. I rekommendationen betonas bl.a. att det tredje landet för att anses säkert skall erbjuda effektivt skydd mot refoulement och möjlighet att söka och erhålla asyl.

Europarådet antog den 18 september 1998 en *rekommendation om asylsökandes rätt till ett effektivt rättsmedel mot beslut om utvisning som rör Europakonventionens artikel 3*, R (98) 13. Enligt rekommendationen skall det finnas ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet för en asylsökande vars ansökan avslås och som skall avvisas till ett land i vilket sökanden på rimlig grund (an arguable claim) anser sig riskera tortyr eller inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning.

## 5 Processordningen i vissa andra länder

### 5.1 Danmark

#### Asylprövningsförfarandet

Asylansökningar behandlas i två instanser, som båda sorterar under Inrikesministeriet, nämligen Utlänningsstyrelsen och Flyktingnämnden. I vissa särskilda fall har också Dansk Flyktinghjälp del i avgörandet. Däremot kan Inrikesministern inte behandla eller avgöra asylärenden.

En asylansökan behandlas i Utlänningsstyrelsen som första instans. Om Utlänningsstyrelsen bedömer att villkoren för asyl är uppfyllda erkänns sökanden som flykting. Om Utlänningsstyrelsen däremot inte anser att villkoren för att få asyl är uppfyllda, avslås ansökningen och asylärendet lämnas automatiskt över till Flyktingnämnden som andra instans. Detta gäller dock inte ärenden, där ansökan bedöms vara uppenbart ogrundad. Om ansökan bedöms uppenbart ogrundad, hämtas yttrande in från Dansk Flyktinghjälp. Om Dansk Flyktinghjälp delar bedömningen, avslås ansökningen och utlänningsavvisas. Om Dansk Flyktinghjälp inte delar bedömningen, överlämnas ärendet till Flyktingnämnden för handläggning i normalproceduren.

Flyktingnämnden är ett oberoende domstolsliknande organ. Nämndens avgöranden är slutliga, och de kan inte överklagas till andra instanser.

Om utlänningsavvisningen söker asyl vid inreseorten och närmast kommer från ett säkert tredje land kan ansökningen avslås av Utlänningsstyrelsen och sökanden sändas tillbaka till det landet och hänvisas till att söka asyl vid en dansk utlandsmyndighet. Sådana avvisningsbeslut får överklagas till Inrikesministeriet. Eftersom särskilda regler gäller i fråga om EU:s medlemsstater och övriga nordiska länder, blir reglerna av betydelse endast i ett fåtal fall. Som säkra tredje länder anses Schweiz, Ungern (för europeiska asylsökande), USA och Canada.

### **Utlänningsstyrelsen (Utländingestyrelsen)**

Utlänningsstyrelsen är en myndighet under Inrikesministeriet. Den leds av en direktör och är uppdelad i fyra avdelningar: Rättsavdelningen, Asylavdelningen, Uppehållstillståndsavdelningen och Administrationsavdelningen.

Rättsavdelningen har ansvaret för det internationella samarbetet på asyl- och immigrationsområdet samt för generella rådgivande uppgifter i förhållande till Inrikesministern.

Asylavdelningen ansvarar för behandlingen av asylansökningar och ärenden om förlängning och indragning av asyltillstånd.

Uppehållstillståndsavdelningen handlägger ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd, bl.a. visumärenden samt ärenden om familjeåterförening och om avvisning och utvisning.

Vid NIPU:s besök i september 1997 hos Utlänningsstyrelsen uppgavs beträffande sekretessfrågor att tendensen går mot allt större öppenhet med bakgrundsmaterial. Rapporterna från utredningsresor är också offentliga och distribueras till press, folketing m.fl. I alla ärenden utarbetas en rapport med bakgrundsmaterial. Länderinformationen har debatterats livligt. Bl.a. har Utrikesministeriets ambassadrappporter och deras kvalitet debatterats.

Som huvudsakliga problem på asylområdet framhölls verkställighetsfrågor. Problemen med "genoptagelse", motsvarande institutet s.k. ny ansökan, hade diskuterats mycket. Genoptagelse är numera mycket svårt att få.

### **Flyktingnämnden (Flygtningenævnet)**

Om Utlänningsstyrelsen avslår en asylansökan, lämnas ärendet som nämnts automatiskt över till Flyktingnämnden för prövning, om inte Utlänningsstyrelsen bedömer att ansökan är "uppenbart ogrundad" och Dansk Flyktinghjälp har gjort samma bedömning. Sökanden får stanna i Danmark till dess ärendet är slutligt avgjort av nämnden. Nämnden utser en advokat till biträde åt sökanden, om sökanden inte själv har utsett ett juridiskt biträde.

Flyktingnämnden är helt fristående gentemot regeringen och skapar själv praxis. Någon möjlighet att lämna över ärenden till regeringen föreligger inte. Frågan om rätt till asyl anses vara en rent rättslig fråga. Frågan om uppehållstillstånd av humanitära skäl ses annorlunda. År 1985 infördes en möjlighet för Inrikesministern att ge uppehållstillstånd av sådana skäl.

Flyktingnämnden består av en ordförande och det antal vice ordförande och andra ledamöter som Inrikesministern bestämmer. Inrikesministeriet ställer sekretariatsbistånd till nämndens förfogande. Ordföranden och de vice ordförandena skall vara domare.

Ordförandena tjänstgör i Flyktingnämnden vid sidan om sin ordinarie domarsyssla i allmän domstol. De vice ordförandena leder ett eller två sammanträden var i månaden. Sammanträdena börjar vanligen kl. 9 och pågår till någon gång mellan 16 och 17. Sammanträden pågår varje dag under veckan. Under ett sammanträde brukar fyra ärenden hinnas med.

I september 1997 fanns 16 ordförande i nämnden och 35 personer i sekretariatet. Nämndens sekreterare är nytexaminerade jurister. De förbereder sammanträdena och är med vid dem.

Vid nämndens behandling av ett ärende medverkar utom ordföranden eller en av de vice ordförandena fyra ledamöter. En av dessa är utsedd av Inrikesministern, de övriga är förordnade på förslag av Dansk Flyktinghjälp, Advokatrådet respektive Utrikesministern. I vissa ärenden, där en asylansökan som gjorts från utlandet har avslagits av Utlänningsnämnden, kan en ordförande eller vice ordförande fatta beslut ensam. Detsamma gäller där det är uppenbart att asyl skall beviljas. Ansökningar om genoptagelse kan också behandlas av en ordförande ensam, när det inte finns skäl att anta att det tidigare beslutet skall ändras.

Ärendet behandlas enligt huvudregeln muntligt på ett nämndsammanträde.

Vid sammanträdet deltar asylsökanden, om han eller hon befinner sig i Danmark, med biträde och i regel en representant för Utlänningsstyrelsen. Denne är dock inte part på det sätt som en part i domstol är det. Det föreliggande skriftliga materialet förutsätts bekant, och nämndens muntliga behandling av ärendet skall således avse nödvändig fördjupning eller förklaring av omständigheterna i ärendet. Nämnden bestämmer om utlännings och eventuella vittnen skall höras och om andra bevis skall förebringas. Ordföranden kan som ett led i sin ledning av sammanträdet avbryta frågor och muntliga inlägg från asylsökanden, biträdet eller Utlänningsstyrelsens representant som berör eller hänvisar till redan kända förhållanden eller förhållanden utan betydelse för ärendet. Om en asylsökande har meddelat att han eller hon inte önskar infinna sig personligen i ärendet genomförs handläggningen på föreliggande material med det förordnade biträdets medverkan. Detsamma gäller om en asylsökande uteblir från ett nämndmöte utan laga förfall.

Om Flyktingnämnden kommer till samma resultat som Utlänningsstyrelsen och sökanden således får avslag på sin ansökan, måste sökanden lämna Danmark, om han eller hon inte får uppehållstillstånd av

något annat skäl. Om sökanden varit närvarande vid sammanträdet meddelas beslutet normalt vid sammanträdet slut.

Nämndens sammanträden är inte offentliga.

Sekretess gentemot parten förekommer i vissa ärenden. Utlänningen och hans eller hennes advokat skall ha tillfälle att ta del av det material som ingår i nämndens behandling och att yttra sig över det. Undantag från den bestämmelsen kan undantagsvis göras i erforderlig omfattning, om det påkallas av hänsyn till statens säkerhet eller dess förhållande till främmande makt eller av hänsyn till annan enskild.

Andelen bifall i nämnden brukar enligt uppgift i september 1997 vara omkring en tredjedel.

Den genomsnittliga handläggningstiden för ett ärende i nämnden var hösten 1997 tre månader.

### **Dansk Flyktinghjälp (Dansk Flygtningehjælp)**

Dansk Flyktinghjälp är en privat, humanitär organisation, som samarbetar med de danska myndigheterna, främst Inrikesministeriet. Organisationen bildades år 1956 som en paraplyorganisation. Den har 23 medlemsorganisationer. Organisationens största uppgift är integrationen av flyktingar i samarbete med kommunerna. Den deltar i uppenbart ogrundad-proceduren, erbjuder opartisk rådgivning till asylsökande och vägleder flyktingar som önskar återvända hem. Flyktinghjälpen ger ut en mängd informationsmaterial till och om flyktingar. Flyktinghjälpen har också omfattande internationella projekt, bl.a. transport och nödhjälp i krigsområden.

I asylprocessen deltar Flyktinghjälpen både i den s.k. uppenbart ogrundad-proceduren och i normalproceduren, där Flyktinghjälpen dels nominerar ledamöter i Flyktingnämnden, dels bistår dessa ledamöter med utredning och beredning av ärenden.

Flyktinghjälpen har en omfattande kunskapsdatabas, där bl.a. Flyktingnämndens avgöranden finns inlagda.

Uppenbart ogrundad-proceduren med medverkan av Dansk Flyktinghjälp infördes 1986. År 1996 handlades ca 700 ärenden enligt denna procedur. Det statsbidrag som Flyktinghjälpen får för sin medverkan där beräknas till 1 500 dkr/ärende.

Ärendena i uppenbart ogrundad-proceduren handläggs av jurister på Flyktinghjälpens asylavdelning, som intervjuar och på Flyktinghjälpens vägnar fattar beslut.

Av de ärenden som Utlänningsstyrelsen remitterar till Flyktinghjälpen som uppenbart ogrundade rekommenderade Flyktinghjälpen hösten



1997 ca 20 % till den normala asylproceduren. Av dessa beviljades asyl i ungefär 20 %.

Vid införandet av metoden med Flyktinghjälpens medverkan i processen diskuterades om det kunde anses vara tillräckligt med hänsyn till bl.a. UNHCR:s rekommendation nr 30 från 1983 om uppenbart ogrundade asylansökningar. Det accepterades då i internationella sammanhang att Dansk Flyktinghjälp fungerar som den oberoende instans som gör att tvåinstansordningen kan frångås.

I den normala asylproceduren medverkar Flyktinghjälpen genom att man nominerar ledamöter i Flyktingnämnden. Flyktinghjälpen nominerar sammanlagt 17 ledamöter. Till dessa uppdrag utses personer som organisationen har förtroende för. Bland ledamöterna finns både jurister och icke-jurister. De möts internt i det s.k. Asylforum någon gång var tredje månad.

Ledamöterna från Flyktinghjälpen förses av organisationens asylavdelning med kommentarer till varje ärende i Flyktingnämnden. Kommentarererna ger en analys av ärendets karaktär, MR-situationen i det aktuella landet och senaste politiska utveckling, särskilda juridiska frågor i ärendet och den relevanta nämndpraxisen.

### **Asylrådgivning genom Dansk Flyktinghjälp**

Asylsökande får inte offentligt biträde förrän i Flyktingnämnden. Dansk Flyktinghjälp ger däremot juridisk rådgivning till asylsökande redan dessförinnan. Asylsökande som kommer till Danmark via Kast-rups flygplats och som inte får resa in i landet för att få sin ansökan behandlad har rätt att få rådgivning hos Dansk Flyktinghjälp på flygplatsen. Även sökande som får stanna medan deras asylansökan behandlas kan få rådgivning genom Flyktinghjälpen. Dansk Flyktinghjälp besöker med jämna mellanrum Danska Röda korsets inkvarterscentrum och förvar i Sandholmsförläggningen för att erbjuda rådgivning. Härutöver vänder sig ett stort antal asylsökande individuellt till Flyktinghjälpen för att få rådgivning. Flyktinghjälpen har öppet hus en eftermiddag i veckan, då alla kan komma och få rådgivning om asylfrågor.

### **Uppehållstillstånd av humanitära skäl m.m.**

En asylsökande som får slutligt avslag på ansökan om asyl i Danmark får bara stanna i landet, om han eller hon kan få uppehållstillstånd av andra skäl, såsom familjeåterförening eller humanitära skäl.

Familjeåterförening kan vara aktuellt när sökanden är gift eller sambo med någon som bor i Danmark eller har nära släktingar i Danmark.

Uppehållstillstånd av humanitära skäl kan ges när starka humanitära skäl (væsentlige humanitære grunde) talar för det. Sådana ärenden handläggs inom Inrikesministeriet, och Inrikesministern kan i enskilda fall ge uppehållstillstånd till en utlänning som har fått avslag på asylansökan. Starka humanitära skäl kan vara exempelvis personens ålder, hälsa och andra personliga förhållanden. Sökanden får stanna i Danmark, medan ansökan om uppehållstillstånd av humanitära skäl behandlas, om ansökan sänds in inom 10 dagar efter det att Flyktingnämnden har avslagit asylansökan. Om avslaget har meddelats efter proceduren för uppenbart ogrundade ansökningar och sökanden vill söka uppehållstillstånd av humanitära skäl, måste dock ansökan göras genast efter att avslaget har meddelats, om sökanden vill stanna i landet under ärendets behandling.

Antalet ansökningar till Inrikesministern om uppehållstillstånd av humanitära skäl är ca 500 och antalet meddelade tillstånd ca 30 om året enligt uppgift hösten 1997.

### **Genoptagelse**

Ett avslag är enligt huvudregeln slutligt. Om det inträffar väsentliga förändringar i den asylsökandes förhållanden, kan han eller hon dock ansöka om att få ärendet upptaget till ny prövning, "genoptagelse". De ändrade förhållandena skall påverka underlaget för avslagsbeslutet. T.ex. kan förhållandena i sökandens hemland ha ändrat sig. Ansökan om genoptagelse kan göras både i Utlänningsstyrelsen och i Flyktingnämnden. Enligt huvudregeln får den asylsökande inte uppehålla sig i Danmark, medan frågan om ny prövning behandlas.

### **Verkställighet**

Utlänningar som har fått avslag på sin ansökan om asyl och om uppehållstillstånd av humanitära eller andra skäl får en frist att resa ur landet. Om de inte lämnar landet själva skall polisen se till att de reser ut.

Inom uppenbart ogrundad-proceduren kan Utlänningsstyrelsen ålägga utlänningen att lämna landet genast.

En ansökan om genoptagelse har ingen uppskovsverkan på utresefristen, om inte den myndighet som har fattat beslutet bestämmer detta. Om utresefristen har överskridits, har ansökningen om genoptagelse

ingen uppskovsverkan. En ansökan behandlas således även i detta fall, men utlännningen får inte stanna i Danmark under behandlingen.

## 5.2 Finland

Finland ändrade fr.o.m. den 1 januari 1998 sin asylprocess. Den tidigare ordningen innebar att beslut i ärenden om asyl och om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov samt om upphörande av flyktingskap fattades av Utlänningsverket (intill 1995 av Inrikesministeriet) och att verkets beslut i dessa ärenden överklagades till Asylnämnden. Verkets beslut om avvisning, utvisning, vägran att bevilja permanent uppehållstillstånd m.m. kunde överklagas hos den högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt den nya ordningen har Asylnämnden avskaffats och dess uppgifter som överprövningsorgan överförts till länsrätten i Nylands län. Liksom tidigare fattas beslut i ärenden om asyl och uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov i första instans av Utlänningsverket. Därutöver inlemmas frågan om avvisning i ärendet om asyl eller uppehållstillstånd. Besluten om avvisning och om avslag på asylansökan omfattas därmed av samma överklagandesystem. Länsrätten i Nylands län blir överklagningsinstans i båda avseendena. Länsrättens beslut kan enligt vanliga förvaltningsrättsliga regler överklagas till den högsta förvaltningsdomstolen under förutsättning att prövningstillstånd ges.

Finland hade tidigare två versioner av snabbprocess. I samband med den nya asylprocessordningen slogs de samman till en processordning för uppenbart ogrundade ansökningar. Bland motiven till förändringen påpekades att det i den dittillsvarande lagstiftningen kunde ses som ett missförhållande att det inte var möjligt att överklaga beslut där Utlänningsverket ansåg att den asylansökan som lämnats in var klart ogrundad. Detta avsåg bl.a. avslag med hänsyn till att sökanden kom från ett säkert land. Den gällande lagstiftningen och praxisen i Finland ansågs inte helt motsvara innehållet i minimigarantiresolutionen. Bristfälligheten hade även aktualiserats i andra sammanhang.

Det nya påskyndade förfarande som införts för uppenbart ogrundade ansökningar innebär att Utlänningsverkets beslut om avvisning inte, som enligt normalordningen, får överklagas. Beslutet skall i stället genom verkets försorg underställas prövning av överinstansen (länsrätten i Nylands län). Verket delger också utlännningen samt ger honom eller henne tillfälle att bli hörd. För att undvika dröjsmål, om sökanden inte påträffas, anses delgivningen ha skett inom två dagar efter att en kopia av beslutet bevisligen lämnats till den adress som asylsökanden har uppgivit för myndigheten.

Länsrätten är vid avgörande av ett underställt ärende domför med en domare. Beslut skall fattas utan dröjsmål. Länsrättens beslut får inte överklagas.

Om länsrätten till skillnad från Utlänningsverket inte anser asylansökningen uppenbart ogrundad eller om sökanden har kommit fram med väsentlig ny utredning i fråga om avvisningen, återförvisas ärendet till verket för ny prövning. En utlänning som är missnöjd med verkets nya beslut kan på vanligt sätt överklaga hos länsrätten.

Som uppenbart ogrundad anses i Finland en ansökan

- om den inte motiveras med allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller andra grunder som har anknytning till förbudet mot tillbakasändning eller till fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk uppfattning,

- om den är avsedd att missbruka asylförfarandet,

- om asylsökanden har kommit från ett säkert land där han kunde ha fått skydd och dit han kan sändas tillbaka, eller

- om sökanden kan sändas till en stat som enligt Dublinkonventionen är skyldig att pröva asylansökan.

Efter ändringarna i asylprocessen 1998 har Finland frångått ordningen med förteckning över trygga ursprungsländer. För närvarande finns inte heller någon förteckning över säkra tredje länder. Frågan om att åter införa en sådan förteckning är dock under diskussion. I vart fall EU:s medlemsländer, EES-länderna, Schweiz, USA och Canada har ansetts kunna ingå i förteckningen.

## 5.3 Nederländerna

### Asylansökan

En asylansökan i Nederländerna kan resultera i erkännande som flykting eller i uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Varje utredning av ett asylärende inleds med att man försöker ta reda på om sökanden har vistats i ett säkert tredje land före ankomsten till Nederländerna. Man försöker också reda ut om sökanden kommer från ett säkert ursprungsland. Om den asylsökande kommer från ett "säkert land", anses ansökan normalt vara uppenbart ogrundad. Sökanden får då inte tillgång till asylproceduren, utan återsänds till det "säkra landet".

Som säkra tredje länder anses de stater som omfattas av EES-avtalet samt Polen, Tjeckien och Schweiz.

Asylsökande som får flyktingstatus ges uppehållstillstånd i Nederländerna. Asylsökande som inte erkänns som flyktingar kan ändå tillåtas stanna i landet med tillfälligt uppehållstillstånd till dess situationen i deras hemländer är säker nog så att de kan återvända. Om situationen inte har förbättrats inom tre år, kan de få tillstånd att stanna permanent i landet. Ibland uppskjuts dock beslutet ytterligare.

Den asylsökandes biträde, som bekostas av holländska staten, kommer in efter beslutet om ansökan är uppenbart ogrundad.

### **Immigrations- och medborgarskapsbyrå (Immigratie- en Naturalisatiedienst, IND)**

Det är statssekreteraren i Justitieministeriet som är ansvarig för den holländska regeringens politik om utlänningars rätt att stanna i landet. Statssekreteraren är också ansvarig för beslut om asylsökande får stanna i landet. Statssekreteraren ingår i regeringen och har alltså ett eget ansvar inför parlamentet.

Beslut om asyl och andra uppehållstillstånd fattas på statssekreterarens vägnar av Immigratie- en Naturalisatiedienst, IND, (eng. Immigration and Naturalization Service, INS). IND prövar också ansökningar om holländskt medborgarskap. Huvudkontoret finns i Haag, och därtöver finns fyra distriktskontor. IND har över 1 200 anställda.

Ändring i IND:s beslut kan sökas genom omprövning och genom överklagande till domstol.

Inom IND finns fyra beslutsenheter, som är geografiskt uppdelade efter asylsökandes ursprungsländer. På IND:s överklagandeenhet (plead unit) arbetar 35 jurister (law officers) och 50–80 ytterligare personer. Man har som mål att samordna juristerna på överklagandeenheterna med beslutsenheterna.

### **Omprövning**

Begäran om omprövning av IND:s beslut skall göras hos myndigheten inom fyra veckor från beslutet. En sådan begäran kan också göras om något beslut om flyktingstatus inte har fattats inom sex månader från ansökan.

Ett avlägsnandebeslut kan gälla, även om det är föremål för omprövning. För att vara säker på att få stanna i landet medan omprövningen pågår kan sökanden begära ett uppskovsbeslut.

Om förutsättningar inte föreligger för ett uppskovsbeslut, kan sökanden begära inhibition hos domstol.

## **Domstolsprövning**

Ett annat sätt att få en ny prövning är att överklaga hos Utlänningsdomstolen.

Om beslutet över en ansökan om omprövning blir negativt, kan det beslutet överklagas till den s.k. Utlänningsdomstolen. Alla beslut som grundas på utlänningslagen kan överklagas till domstolen.

Inhibition söks också hos Utlänningsdomstolen. Den som begär inhibition får vanligen stanna i landet till dess beslut i inhibitionsfrågan har fattats.

Hösten 1997 bedömdes att domstolen ändrar ca 20 % av IND:s avslagsbeslut. Mindre än 10 % av dem som får asyl anses ha konventionsstatus.

## **Utlänningsdomstolen**

Utlänningsdomstolen är en avdelning inom Haags distriktsdomstol. Den kallas också Utlänningskammaren.

Sedan 1800-talet har den holländska civil-, kriminal- och familjerätten varit organiserad inom samma allmänna juridiska system. De administrativa domstolarna ingick inte i samma system. År 1992 integrerades de flesta administrativa specialdomstolarna inom det vanliga judiciella systemet.

Det finns nu 19 distriktsdomstolar (Arrondissementsrechtbanken), som handlägger civil- och kriminalmål, mål som rör familjerätt och offentlig rätt samt överklaganden från de 62 s.k. kantongerechten (ett slags domstolar för mindre brottmål och enkla civilmål). Härutöver finns 5 appellationsdomstolar och en högsta domstol, Kassationsdomstolen.

Sedan den nya utlänningslagen trädde i kraft i januari 1994 är bara distriktsdomstolen i Haag behörig att handlägga utlänningsärenden, även om ärenden i praktiken handläggs också i fyra andra distriktsdomstolar, nämligen i Amsterdam, Haarlem, Zwolle och Den Bosch, som filialer. Domstolen är indelad i olika avdelningar. Domarna är indelade på avdelningarna och cirkulerar mellan dem. De domare som tjänstgör på Utlänningskammaren kan samtidigt också handlägga andra slags mål och ärenden.

Distriktsdomstolen i Haag utsågs till domstol i första och sista instans i dessa ärenden. De flesta andra av en distriktsdomstols förvaltningsrättsliga avgöranden kan överklagas.

Rätten att överklaga avgörandena i utlänningsärenden avskaffades för att förkorta procedurerna. Detta ansågs nödvändigt på grund av det ökande antalet asylsökande som kom till landet.

Utlänningsdomstolen prövar överklaganden både om asyl och om uppehållstillstånd av andra skäl såsom familjeåterförening, studier eller arbete.

Domstolen kan begära att sökanden eller sökandens ombud och en representant för IND ger upplysningar personligen vid förhandling eller skriftligt.

Vid förhandling består domstolen av en domare eller av fullsuttet rätt, dvs. tre domare. Därutöver är en notarie, asylsökande med biträde och en företrädare för IND:s överklagandeenhet närvarande.

Förhandlingarna är i princip offentliga. Undantag gäller om offentlighet skulle störa den allmänna ordningen eller skada vederbörande utlämning. Det brukar enligt vad som uppgavs vid kommitténs besök inte frågas efter stängda dörrar. Vissa dokument, såsom rapporter som gäller återopade handlingars autenticitet, kan vara hemliga för parten.

Efter det att förhandling har hållits, avkunnas beslut normalt omedelbart efter förhandlingen. Beslutet kan också meddelas skriftligen inom sex veckor. Det dröjer då ofta två veckor eller mer.

Från det att Utlänningsdomstolen inrättades år 1994 har den stadigt växt till den stora enhet som den är i dag. Bara i Haag arbetade 1997 åtminstone 63 personer med utlänningsärenden, varav 12 domare och 23 notarier (clerks). Antalet varierar dock beroende på varierande arbetsbelastning. Tillsammans med de anställda i filialerna uppgick antalet anställda till omkring 300.

Under år 1996 kom 42 587 nya ärenden in till Utlänningsdomstolen (inkl. filialerna).

### **Samordningskammaren**

Som nämnts är det bara Haags Distriktsdomstol som är behörig att behandla utlänningsärenden. Även om ansvaret delas med fyra andra distriktsdomstolar agerar alla fem domstolarna som en domstol.

Systemet leder givetvis till samordningsproblem och risker för divergerande praxis. I praktiken förekommer också skillnader i bedömningen mellan de olika domstolarna. Amsterdamfilialens praxis anses vara mindre "sträng" än övrigas. Risken för divergerande praxis ökas av att det inte finns någon appell mot beslutet. Frågan om att införa en prejudikatinstans har dock diskuterats. Den diskuteras fortfarande i januari 1999.

För att försöka få fram en enhetlig praxis har domstolen inrättat en Samordningskammare för utlänningsärenden. De fem domstolarna har kommit överens om att frågor för vilka skiljaktig praxis hotar eller redan har utbildats, men också ärenden rörande komplicerad lagtolkning, eller juridiska frågor som på annat sätt är viktiga för alla fem domstolarna, handläggs av Samordningskammaren. Den är dock inte en högre domstol. Dess auktoritet vilar endast på överenskommelse mellan de utsedda representanterna för de fem domstolarna. Varje domstol utser en representerande domare för varje säsong.

Samordningskammaren kan besluta eller pröva ett ärende på begäran av staten eller utlänningsmyndigheten. Ett ärende kan också överlämnas till Samordningskammaren av en domare.

Samordningskammaren sitter alltid som fullsuttet rätt. Eftersom bara tre domare kan delta i avgörandet har man inrättat ett rotations-system. Den nationella samordningsdomaren i domstolen i Haag sitter alltid ordförande. De två resterande platserna intas i tur och ordning av de andra domstolarnas representanter. De övriga domstolarna sänder domare som åhörare. Alla domarna deltar i övervägandena. Efter övervägandena får alla domarna möjlighet att kommentera det beslutsutkast som görs. Om nödvändigt görs ändringar. Sex veckor efter sammanträdet meddelas vanligen ett beslut. Före domstolssammanträdet diskuteras i varje domstol de huvudsakliga juridiska frågorna som har ställts under ärendeberedningen så att representantdomarna känner till vilka olika åsikter som finns.

För att säkerställa att Samordningskammarens beslut får tillräcklig publicitet sänds anonymiserade exemplar till flera olika organisationer som ägnar sig åt immigrations- och flyktingrätt och till pressen.

### **Domstolens länderinformation**

Länderinformationen omhänderhas av en allmän stab (general staff). Domstolen har egen dokumentation. All slags information används: ambassadrappporter, UNHCR, Amnesty International, US State department, utlänningar som bor i landet. 90 % av informationen finns allmänt tillgänglig via dataskärm.

### **Staben**

Den allmänna staben inrättades 1994 för att biträda och samordna de fem domstolarna. Samordningsdomaren i Utlänningskammaren är chef för denna stab. Två vetenskapliga assistenter sammanställer varannan



vecka en bulletin som innehåller alla sorters information om utlänningsrätt. Med bulletinen följer ett supplement som innehåller aktuell jurisprudence. De vetenskapliga assistenterna blir också regelbundet ombudade av ledamöter i de fem domstolarna att göra utredningar eller att svara på juridiska eller faktiska frågor om utlänningsrätt.

Staben har också två dokumentalister. De sköter en databank för de fem domstolarnas och Samordningskammarens jurisprudence. De samlar också all relevant information om ämnen som har betydelse för utlänningsrätten.

## 5.4 Tyskland

### Rätten till asyl och till uppehållstillstånd

Enligt artikel 16 a i den tyska grundlagen har var och en som är förföljd av politiska skäl rätt till asyl. I artikeln finns vidare föreskrifter om när bestämmelsen inte får åberopas.

Den som har rätt till asyl skall få uppehållstillstånd i landet.

En utlänning som reser in från ett säkert tredje land får med vissa undantag inte åberopa grundlagsbestämmelsen om rätt till asyl.

Asylansökningar kan avslås som uppenbart ogrundade om sökanden kommer från ett säkert ursprungsland. En asylansökan skall vidare anses uppenbart ogrundad om det är klart att villkoren för rätt till asyl inte är uppfyllda och att utlännings liv eller frihet inte vid avvisning skulle hotas på grund av utlännings ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Detta gäller särskilt om det klart framgår av omständigheterna i det enskilda fallet att utlännings kommit till landet bara av ekonomiska skäl eller för att undgå en allmän nödsituation eller en väpnad konflikt. Inom proceduren för uppenbart ogrundade ansökningar finns en särskild snabbprocedure för sökande som kommer till en flygplats.

Det är således bara politisk förföljelse som grundar rätt till asyl. Med uttrycket politisk förföljelse avses i praxis endast sådan förföljelse som utgår från myndigheterna i landet.

Andra skäl att fly kan, som nyss framgått, inte grunda rätt till asyl. I utlänningslagen finns dock föreskrifter om förbud mot avvisning då utlännings liv eller frihet hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning.

Frågor om uppehållstillstånd av humanitära skäl handläggs inom förbundsländernas (delstaternas) regelsystem. Förbundsinrikesministern och förbundsländerna kan komma överens om när uppehållstillstånd skall ges av humanitära skäl. Det finns också möjlighet att

provisoriskt acceptera vissa grupper i avvaktan på den erforderliga överenskommelsen. I kommunerna finns utlänningsnämnder, och tillsynen över dem vilar på förbundsländernas inrikesministerier. – Ärenden om uppehållstillstånd av humanitära skäl går således utanför asylförfarandet.

Även beslut om avvisning i ärenden om humanitära skäl kan överklagas i förvaltningsdomstol. Förfarandet följer i dessa fall delstatens vanliga processregler för dessa domstolar.

I utlänningslagen finns vidare bestämmelser om uppehållsrätt för exceptionella syften (Aufenthaltsbefugnis). Detta gäller främst dem som flytt undan krig och inbördeskrig. Utlänningar med sådan uppehållsrätt får inte ansöka om asyl.

Också frågor om avvisning av utlänningar beslutas av förbundsländernas myndigheter. Det innebär att praxis kan variera. Samordningen består i att delstaterna försöker komma överens i den s.k. inrikesministerkonferensen.

Särskilda regler om inresevägran innebär att en utlänning som begär asyl hos en gränsmyndighet normalt skall vägras inresa bl.a. om utlänningen kommer från ett säkert tredje land eller redan har skydd i ett säkert tredje land.

### **Proceduren i asylärenden hos BAF och möjligheterna att överklaga**

Alla asylärenden behandlas i första instans av en statlig federal flyktingmyndighet – Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAF). Myndigheten har huvudkontor i Nürnberg men har numera också en regional organisation som innebär att den finns representerad i varje förbundsstat. Myndigheten lyder under det Federala Inrikesministeriet i Bonn, men beslutsfattarna är i denna funktion oberoende av ministeriet.

Den tyska ordningen bygger på en principiell rätt för alla att höras personligen i asylärenden. Alla asylsökande intervjuas således av en tjänsteman vid BAF. Undantag gäller om myndigheten ändå avser att erkänna sökanden som asylberättigad eller sökanden säger sig ha rest in från ett säkert tredje land.

En asylsökande som fått avslag på sin ansökan kan överklaga till en förvaltningsdomstol i det förbundsland där han befinner sig och vidare till förbundslandets högsta förvaltningsdomstol.

Ett ärende kan också i sista hand föras till Författningsdomstolen i Karlsruhe. En prövning där – efter prövningstillstånd – tar sikte på om beslutet skulle strida mot grundlagen.

Asylförhöret hos BAF, som inte är offentligt, kan övervaras av personer som representerar Förbundsrepubliken, delstaterna, UNHCR eller Europarådets speciella kommissionär för flyktingfrågor. BAF:s chef kan tillåta också andra personer att närvara.

BAF:s beslut i asylärendet skall även avse frågan om det föreligger något hinder mot avvisning. Beslutet i denna del utgör en del av asylbeslutet, och senare domstolsprövning omfattar alltså också denna fråga.

Om BAF har avslagit en asylansökan, informeras sökanden om möjligheterna till rättshjälp. Rätten till sådan hjälp avgörs med ledning av allmänna regler, inte specialregler för asylärenden, och grundas på sökandens ekonomiska förhållanden och utsikterna till framgång. – Sökanden kan givetvis ha juridiskt biträde redan hos BAF men det får i så fall ske i privat regi. Frivilligorganisationen Caritas kan exempelvis hjälpa till med rådgivning.

År 1985 hade BAF 585 anställda. I september 1997 var antalet ca 2 500 efter att ha varit uppe i 4 200. Myndigheten hade 48 filialkontor. Sådana kontor skall upprättas vid varje mottagningscenter för asylsökande med 500 platser eller mera. I samråd med delstaterna kan BAF sätta upp ytterligare filialkontor.

Förvaltningsdomstolarnas praxisbildande beslut publiceras, och det finns ett juridiskt informationssystem som även advokater kan ta del av.

Handläggningstiderna i BAF var i september 1997 omkring fyra månader för normalärenden och två–fyra veckor för uppenbart ogrundade ärenden.

## **Förbundsombud**

Till BAF är knuten ett Förbundsombud för asylfrågor. Förbundsombudet utnämns och avsätts av Förbundsriksministern och är bunden av instruktioner från ministern.

Förbundsombudet kan delta i asylproceduren vid BAF och i de processer som förs till domstolarna. Han eller hon skall få tillfälle att yttra sig i ärendena och kan föra talan mot beslut av BAF. Alla beslut i asylärenden lämnas till Förbundsombudet, som avgör vilka som skall överklagas. Ett skäl för Förbundsombudet att överklaga bifallsbeslut är att försöka hålla praxis enhetlig. En särskild omständighet som försvårar enhetlig praxisbildning är att domstolarna tillhör olika förbundsländer.

Om domstolens beslut går Förbundsombudet emot, kan ombudet gå vidare till högre förvaltningsdomstol.

## **Domstolarna**

Överklaganden i asylärenden behandlas av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Asylförfarandet är endast en del av deras uppgifter, men asylärendena utgör ungefär hälften av domstolarnas ärenden. Därvid bör dock observeras att skattemål och socialförsäkringsmål inte handläggs i dessa domstolar. Däremot handläggs ärenden om bygg rätt, skolrätt, medborgarfrågor, utbildningsfrågor, socialhjälpfrågor, kommunalrätt och atomkraft i dessa domstolar. Fram till 1970-talet fanns inga specialregler om asylprocessen utan reglerna var de som allmänt gällde för förvaltningsdomstolarna.

Under åren 1989–1994 fördubblades arbetsbelastningen över huvud taget, och ökningen av antalet asylärenden var ändå större.

Domstolarnas domare indelas på avdelning för varje år. Inom domstolarna handläggs asylärenden vanligen på särskilda avdelningar, även om det kan variera mellan olika delstater och vissa domare inte vill handlägga enbart asylärenden. Asylärendeavdelningarna kan vara uppdelade efter härkomstländer.

I första domstolsinstansen avgörs ärendena normalt av ensamdomare. Domstolssammansättningen är dock en delstatlig fråga, och den kan således variera.

I domstolen hålls normalt muntlig förhandling. Förhandlingen är offentlig. Den kan innehålla bevisupptagning, men det är inte vanligt. BAF/Förbundsombudet är normalt inte närvarande, utan det är bara asylsökanden och hans biträde som kommer till domstolen.

Parterna har rätt till insyn i allt processmaterial, och beslutet grundas endast på vad som förekommit vid förhandlingen och/eller i övrigt åberopats.

För asylärenden med säkerhetsaspekter tillämpas normalt asylförfarande, och advokatbiträdet har rätt att ta del av allt material.

Domstolen litar inte endast på BAF:s bakgrundsinformation utan har även egen utredning, såsom information från Utrikesministeriet och från organisationer. Inom domstolarna finns viss skepsis mot ambassadrappporter. Domstolarna har egna dokumentationsavdelningar med information om olika ursprungsländer.

Författningsdomstolen har meddelat ett betydande antal avgöranden om hur förhandlingar skall hållas författningsenligt.

## **Snabbprocedurer**

I Tyskland finns två typer av snabbprocedurer vid sidan av normalproceduren.

Vid normalproceduren får ett avvisningsbeslut inte verkställas innan det har vunnit laga kraft. Ett överklagande har således i normalproceduren suspensiv verkan.

Vid avvisningsbeslut enligt uppenbart ogrundad-proceduren har ett överklagande ingen suspensiv effekt, men utlänningen kan begära inhibition hos domstol. Intill dess domstolen har fattat beslut med anledning av ansöknings, är avvisningen inte verkställbar.

Vid beslut om avvisning till "säkert tredje land" har ett överklagande ingen suspensiv effekt, och det finns inte heller möjlighet att begära inhibition hos domstol. Beslutet kan fortfarande överklagas, men det får ske från utlandet. De särskilda säkert tredje landarrangemangen skall hållas isär från den allmänna bedömningen av "säkerhet från förföljelse i ett annat tredje land".

De länder som, förutom EU-staterna, anses som säkra tredje länder anges i en bilaga till den tyska utlänningslagen. Bilagan omfattar utom EU:s medlemsstater Norge, Polen, Schweiz och Tjeckien. Sedan Schengen/Dublin-konventionerna trätt i kraft har bestämmelserna där tagit över bestämmelserna om inresa från de EU-stater som konventionen gäller för.

Särskilda tidsfrister gäller. Om asylansökan avslås som uppenbart ogrundad, fattar den federala flyktingmyndigheten beslut om avvisning med en avresefrist på en vecka. Inom den tiden kan utlänningen klaga hos domstolen och begära inhibition. Domstolen skall fatta beslut inom en vecka.

En ansökan skall avslås som uppenbart ogrundad bl.a. om

- utlänningens påståenden i betydelsefulla avseenden antingen inte är underbyggda eller är motstridiga eller klart oförenliga med fakta eller grundas på falsk bevisning,
- utlänningen lämnar vilseledande uppgifter i fråga om sin identitet eller nationalitet eller vägrar att uppge sin identitet eller nationalitet,
- utlänningen har lämnat olika personuppgifter och gett in flera asylansökningar,
- utlänningen har gett in en asylansökan för att avvärja ett nära förestående avlägsnande ur landet, fastän han eller hon tidigare har haft erforderligt tillfälle att ge in en ansökan,
- utlänningen har grovt åsidosatt vissa skyldigheter att medverka i asylproceduren.

En asylansökan som görs av en utlänning från ett säkert ursprungsland skall avslås som uppenbart ogrundad, om inte de förhållanden och den bevisning som utlänningen åberopar ger anledning till antagandet att han trots den allmänna situation som råder i hemlandet kan bli föremål för politisk förföljelse om han återvänder dit.

De länder som anses vara säkra ursprungsländer anges i en bilaga till lagen. Bilagan omfattar Bulgarien, Ghana, Polen, Rumänien, Senegal, Slovakien, Tjeckien och Ungern. Gambia som tidigare stått på listan avfördes från den, till en början provisoriskt genom förordning som hade kraft av lag och därefter genom lag.

## 6 Domstolsväsendet

### 6.1 Olika slag av domstolar

#### 6.1.1 Domstolsbegreppet

I kommitténs direktiv talas om lösningar med olika stor roll för domstolar. Även om ärenden enligt utlänningslagstiftningen hittills endast i begränsad omfattning handlagts inom domstolsväsendet, finns det därför anledning att redogöra för olika slag av domstolar och deras uppgifter.

Om begreppet *domstol* kan nämnas följande.

Europakonventionen söker genom bestämmelserna i artikel 6 garantera att frågor av särskild betydelse för den enskilde kan bli föremål för prövning inför domstol och att prövningen sker under särskilda rättssäkerhetsgarantier.

De viktigaste kraven för att ett organ skall godtas som en domstol enligt Europakonventionen (art. 6:1) och FN:s konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna (art. 14:1) är att den är dels oberoende och opartisk, dels har inrättats enligt lag. Förfarandet inför domstolen skall vara korrekt och rättvist mot den enskilde. Det skall i allmänhet vara muntligt och offentligt, men undantag får göras i vissa fall. Domstolsprövningen skall ske inom skälig tid. Domen skall avkunnas offentligt. I konventionerna krävs en rätt till domstolsprövning när det gäller en persons civila rättigheter och skyldigheter eller en anklagelse för brott. Begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" skall tolkas autonomt, dvs. utan att bygga på de begrepp som förekommer i olika nationella rättssystem.

Europadomstolen har förklarat att termen "tribunal" inte skall tolkas så att därmed avses enbart en domstol av traditionellt slag, som ingår i ett lands domstolsorganisation. Sålunda har som tribunal godtagits en medicinsk besvärnämnd bestående av läkare och jurister, en motsvarande nämnd för disciplinärenden om advokater, en nämnd för prövning av frågor om tillstånd till förvärv av fast egendom sammansatt av jurister, tjänstemän och lekmän, vissa nämnder för handläggning av jorddelningsärenden samt en nämnd med uppgift att bl.a. handlägga

disciplinärenden i engelska fängelser. För att avgöra om ett organ är oberoende i förhållande både till regeringen och myndigheter och till parterna i målet så att det kan godtas som domstol skall hänsyn tas till hur domarna utses, hur lång deras ämbets tid är, vilka garantier som finns mot påverkan utifrån och om det finns omständigheter som ger anledning till tvivel om deras oberoende (se Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, Stockholm 1997, s. 151).

Rätt till domstolsprövning krävs enligt konventionerna också för den som berövats friheten (artikel 5:4). Prövningen skall avse frihetsberövandets laglighet. Domstolen (i den engelska texten här "court") skall även i detta fall vara oberoende av exekutivmakten och av parterna och ge vissa grundläggande processuella garantier. Dessa behöver inte alltid vara desamma som enligt artikel 6:1. De skall dock innefatta en rätt för den som berövats friheten att bli hörd antingen personligen eller genom ombud. Ett villkor torde i allmänhet vara att proceduren är kontradiktorisk.

### 6.1.2 Bestämmelser i regeringsformen

Konventionernas krav på domstolars oavhängighet och på reglering i lag återspeglas i regeringsformen (RF). Enligt regeringsformen finns det för rättskipningen domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 § RF). Någon egentlig definition av vad som är rättskipning finns emellertid inte.

11 kap. innehåller föreskrifter om rättskipning och förvaltning. Ingen myndighet och inte heller riksdagen får bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Vid domstol skall finnas ordinarie domare. Undantag får göras för domstol som har inrättats för handläggning av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål. Undantaget skall göras i lag. En ordinarie domare skall kunna skiljas från sin tjänst – utom vid skyldighet att avgå med pension – endast om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten.

Frihetsberövanden skall enligt regeringsformen alltid kunna prövas av domstol. Om frihetsberövandet gäller annat än misstanke om brott kan frihetsberövandet i stället prövas av en nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden är eller har varit ordinarie domare.



### 6.1.3 Det svenska domstolsväsendets uppbyggnad

Det svenska domstolsväsendet är uppbyggt huvudsakligen kring två parallella domstolsorganisationer. Den ena organisationen, som omfattar de allmänna domstolarna, utgörs av tingsrätterna som första instans, hovrätterna som andra och Högsta domstolen (HD) som sista instans. Den andra domstolsorganisationen, de allmänna förvaltningsdomstolarna, består av länsrätterna som första instans, kammarrätterna som andra och Regeringsrätten som slutinstans.

Regeringen har enligt vad som framgår av budgetpropositionen för år 1999 inlett ett par försöksverksamheter som syftar till en ökad samverkan inom och mellan domstolsslagen och har för avsikt att ta initiativ till ytterligare försöksverksamheter.

De allmänna domstolarna har generell behörighet att handlägga alla mål och ärenden som inte uttryckligen är undantagna från deras kompetensområde. De allmänna förvaltningsdomstolarna har i praktiken fått en i det närmaste generell kompetens att överpröva beslut av förvaltningskaraktär. Fr.o.m. den 1 oktober 1998 finns också i förvaltningslagen en allmän och kompletterande regel att beslut av förvaltningsmyndigheter får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om något annat inte är särskilt föreskrivet (se prop. 1997/98:101, bet. 1997/98:JuU17, rskr. 1997/98:226, SFS 1998:386). Därmed har den tidigare huvudregeln om att statliga myndigheters beslut i avsaknad av bestämmelser om överklagande får överklagas hos närmast högre myndighet och i sista hand hos regeringen övergivits. Den nya regeln anges i propositionen närmast vara av författningsteknisk karaktär och innebära en lagreglering av den huvudregel om domstolsprövning som i praktiken redan gällt. I propositionen framhålls att huvudsyftet med den tidigare regleringen i specialförfattning av förvaltningsdomstolarnas behörighet varit att fördela kompetensen mellan förvaltningsmyndigheterna och regeringen å ena sidan och förvaltningsdomstolarna å andra sidan. Grundtanken vid denna fördelning hade varit att lämplighetsfrågor borde prövas av förvaltningsmyndigheterna och i sista hand av regeringen, medan rättsfrågor borde prövas av domstolarna.

Utom då särskilt utsedda ledamöter deltar, utövas den dömande verksamheten i såväl de allmänna domstolarna som de allmänna förvaltningsdomstolarna av enbart lagfarna domare eller av lagfarna domare tillsammans med nämndemän.

Utöver de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna förekommer särskilda domstolar knutna till de allmänna domstolarna och ett antal fristående specialdomstolar vardera med ett kom-

petensområde som är begränsat till ett visst sakområde eller några speciella frågor.

## 6.2 De huvudsakliga domstolsorganisationerna

### 6.2.1 De allmänna domstolarna

Förfarandet i de allmänna domstolarna regleras i första hand i rättegångsbalken (RB). Vissa regler finns också i lagen (1996:242) om domstolsärenden. Regler om de allmänna domstolarnas organisation m.m. finns i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion.

De allmänna domstolarna består av 96 tingsrätter, sex hovrätter och Högsta domstolen.

Tingsrätterna varierar mycket i storlek, allt från domstolar med arbetsunderlag för endast en domare till den största, Stockholms tingsrätt, med omkring 90 domare.

Ursprungligen inskränkte sig de allmänna domstolarnas uppgifter till att döma i tvister mellan enskilda medborgare och att avgöra brottmål. Att avgöra tvistemål och brottmål är alltså huvuduppgiften. Utöver sina dömande uppgifter har tingsrätterna att utöva viss offentlig kontroll.

Vid sidan av tvistemål och brottmål finns det måltyper som avgörs av tingsrätterna i särskild sammansättning, fastighetsdomstolsmål och fr.o.m. den 1 januari 1999 miljömål. Fastighetsdomstolar finns vid 27 tingsrätter och miljödomstolar vid fem tingsrätter.

#### **De allmänna underrätterna (tingsrätterna)**

I varje tingsrätt finns en lagman. Det kan också finnas chefsrådmän, rådmän, fastighetsråd, tingsfiskaler, tingsnotarier och andra anställda. Vid de tingsrätter som utgör miljödomstolar finns också miljöråd.

De större tingsrätterna är indelade i avdelningar under chefskap av lagmannen eller en chefsrådman. Ungefär en fjärdedel av tingsrätterna är så små att de inte har fast arbetsunderlag för mer än en eller två domare.

Domaruppgifterna fördelas på rotlar. Mål av särskild art (specialmål) eller mål från en viss del av domkretsen (lokalt knutna mål) kan tilldelas en eller flera bestämda rotlar. Varje lagman, rådman och tings-

fiskal skall normalt ha en rotel. Rotelinnehavaren ansvarar för handläggningen av de mål och ärenden som har tilldelats roteln.

Huvudregeln om domförhet i 1 kap. 3 § rättegångsbalken är att tingsrätten skall bestå av en lagfaren domare. För huvudförhandling i brottmål och tvistemål finns dock andra föreskrifter. Vid huvudförhandling i brottmål skall tingsrätten enligt huvudregeln bestå av en lagfaren domare och tre eller, i mål om allvarligare brott, fem nämndemän. I bötesmål är tingsrätten normalt domför utan nämndemän. Vid huvudförhandling i allmänna tvistemål skall tingsrätten enligt huvudregeln bestå av tre lagfarna domare men det kan i vissa fall räcka med en lagfaren domare. Vid huvudförhandling i familjemål skall tingsrätten normalt bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän.

Den nya processen för domstolsärenden har stora likheter med förvaltningsprocessen, se nedan. Huvudregeln är att tingsrätten består av en lagfaren domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets art får tingsrätten bestå av tre lagfarna domare. Förfarandet är normalt skriftligt. Sammanträde bör ingå, när detta kan antas vara till fördel för utredningen eller för att främja ett snabbt avgörande av ärendet.

## Hovrätterna

Hovrätterna är placerade i Stockholm, Göteborg, Malmö, Jönköping, Sundsvall och Umeå. I varje hovrätt skall det enligt 2 kap. 6 § rättegångsbalken finnas en hovrättspresident, en eller flera hovrättslagmän samt hovrättsråd.

Utöver de nämnda befattningshavarna finns också enligt hovrättsinstruktionen fastighetsråd, miljøråd, hovrättsassessorer, hovrättsfiskaler, hovrättsfiskalsaspiranter och andra anställda.

Mål och ärenden fördelas på rotlarna i turordning. Specialmål och lokalt knutna mål kan tilldelas en eller flera bestämda rotlar. Varje rotel förestås av en domare. Rotelinnehavaren har det övergripande ansvaret för beredningen av mål och ärenden på roteln och skall, om inte särskilda skäl motiverar annat, i egenskap av referent delta i handläggningen och avgörandet av dem.

När ett mål eller ärende skall föredras, görs detta normalt av en fiskal eller fiskalsaspirant eller av rotelinnehavaren.

Vid huvudförhandling i allmänna tvistemål är hovrätten i regel domför med tre lagfarna domare. Vid huvudförhandling i familjemål skall därutöver två nämndemän ingå i rätten, om nämnd deltagit i avgörandet i tingsrätten. I bötesmål är hovrätten normalt domför med tre lagfarna

domare. I övriga brottmål är hovrätten i regel domför med tre lagfarna domare och två nämndemän.

### Högsta domstolen

Högsta domstolen består av 16 justitieråd eller det högre antal som behövs. En avdelning av Högsta domstolen är enligt huvudregeln domför med fem ledamöter.

### Krav på prövningstillstånd

Krav på prövningstillstånd har länge gällt för rätten att få mål prövade i Högsta domstolen.

Regler om prövningstillstånd i hovrätt infördes redan år 1974 men den reformen begränsades till att gälla de s.k. småmålen (tvistemål om mindre värden). När småmålslagen upphävdes i slutet av 1980-talet och reglerna arbetades in i rättegångsbalken blev reglerna om prövningstillstånd tillämpliga även på vissa mål vid fastighetsdomstolarna. Något senare infördes också regler om prövningstillstånd för ärenden om felparkeringsavgift. År 1993 utvidgades prövningstillståndsproceduren i hovrätt till att omfatta bl.a. ytterligare tvistemål samt bötesmål och ut-sökningsmål. – Ett förslag från regeringen (prop. 1996/97:131) om utvidgade krav på prövningstillstånd i hovrätterna drogs tillbaka sedan det visat sig att någon politisk majoritet för förslaget inte skulle kunna uppnås.

I vissa mål förekommer i ledet hovrätt–Högsta domstolen vad som har kallats *fullföljdsförbud med ventil*. Det innebär att hovrätten kan medge rätt att överklaga, om hovrätten bedömer att det föreligger särskilda skäl för att låta Högsta domstolen ta ställning till frågan om en prejudikatdispensprövning. Hovrätten binder således inte Högsta domstolens ställningstagande i prövningstillståndsfrågan genom detta medgivande. Institutet infördes 1989 och gäller dels vissa mål där tidigare rätt fullföljdsförbud (bl.a. lönegarantimål), dels vissa mål där tidigare gällt vanliga fullföljdsregler inkl. krav på prövningstillstånd, (underhåll till barn eller make och frågor om ersättning till rättshjälpsbiträde eller offentlig försvarare). Institutet nämns som en möjlighet att motverka en förlängd instanskedja i direktiven (dir. 1997:97) för översynen av systemet för prövning av hyres- och arrendemål, som skall slutföras under februari 1999.

### Allmänna domstolars befattning med utlänningsfrågor

De allmänna domstolarna har inte någon större befattning med utlänningsärenden. Problematiken aktualiseras främst i brottmål, då den åtalade är utlänningsfrågan om utvisning på grund av brott väcks. Vidare finns en möjlighet enligt utlänningslagen till förhandling inför tingsrätt i vissa fall, nämligen i fråga om förvar eller uppsikt. Då förhandling skall hållas i sådana frågor får den beslutande myndigheten bestämma att förhandlingen skall hållas av en tingsrätt (6 kap. 12 § UtlL). Vidare finns möjligheten till förhandling enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Sådan förhandling skall i första hand hållas inför Stockholms tingsrätt.

### 6.2.2 De allmänna förvaltningsdomstolarna

Framväxten av de allmänna förvaltningsdomstolarna har skett mot bakgrund av efterkrigstidens samhällsutveckling. Tillväxten av det område av samhällslivet som regleras genom den offentlighetslagstiftningen har skapat den särskilda organisationen för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förvaltningsrättskipningen sköttes tidigare av länsstyrelserna med möjlighet att överklaga till bl.a. regeringen. Genom 1970-talets reformer tillskapades ett domstolssystem som är parallellt med de allmänna domstolarnas.

De allmänna förvaltningsdomstolarna består av 23 länsrätter, fyra kammarrätter och Regeringsrätten.

Länsrätterna dömer i en mängd olika måltyper, cirka 400, som huvudsakligen avser överklagande av myndighets beslut. Som exempel kan nämnas skattemål, sociala mål rörande tvångsomhändertagande, psykiatrimål, biståndsmål och socialförsäkringsmål. Huvuddelen av länsrätternas mål handläggs numera som tvåpartsprocess.

Förfarandet i de allmänna förvaltningsdomstolarna regleras i första hand av bestämmelserna i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD, och förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL.

I lagen om allmänna förvaltningsdomstolar finns regler om bl.a. organisation, behörighet, domförhet, ledamöter, nämndemän och sakkunniga. Förvaltningsprocesslagen innehåller bl.a. bestämmelser om måls anhängiggörande, handläggning, bevismedel och beslut. Lagen hänvisar beträffande vissa processuella frågor till bestämmelserna i rättegångsbalken.

Närmare bestämmelser om länsrätternas och kammarrätternas organisation m.m. finns i förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion resp. förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion.

## Länsrätterna

De nuvarande fristående länsrätterna tillskapades genom länsrättsreformen år 1971. Länsrätterna är i huvudsak lokaliserade till landets residensstäder och har länet som domkrets. I Västra Götalands län finns dock de tre tidigare länsrätterna kvar. Länsrätterna har till uppgift att pröva överklaganden av beslut som har fattats av förvaltningsmyndigheter (14 § LAFD). En förvaltningsmyndighets beslut överklagas till den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om inte regeringen föreskriver något annat för ett visst slag av ärenden. Forum styrs alltså av var beslutsmyndigheten är belägen och inte av var den klagande är bosatt.

Av de 23 länsrätterna i landet kan tre sägas vara klart störst och tre klart minst. Övriga skiljer sig inte så mycket åt i storlek. Endast de tre största – länsrätterna i Stockholms län, Göteborg och Skåne län – är delade i avdelningar. Även länsrätterna får numera själva besluta om avdelningsindelning och om avdelningarnas närmare sammansättning. Länsrätten i Stockholms län har fem avdelningar och en extra avdelning. Länsrätten i Skåne län har fyra avdelningar, varav tre i Malmö och en i Kristianstad. Länsrätten i Göteborg har tre avdelningar. Vidare kan nämnas att Länsrätten i Östergötlands län (Linköping) har sex ordinarie och fyra icke ordinarie domare. Av länsrätterna "norr om Dalälven" är länsrätterna i Dalarnas län (Falun) och i Västernorrlands län (Härnösand) störst med hänsyn till måltillströmningen. De har vardera fem ordinarie och två icke ordinarie domare.

I en länsrätt finns en lagman och normalt en eller flera rådmän. I de större länsrätterna finns också en eller flera chefsrådmän. Utöver dessa ordinarie domare, som nämns i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, finns också assessorer, länsrättsfiskaler, länsrättsnotarier och andra anställda. Det finns också nämndemän. I mål om kommunalbesvär deltar i stället för nämndemän två särskilda ledamöter. För mål om fastighetstaxering finns särskilda regler om sammansättningen. I rätten ingår i dessa fall en lagfaren domare, en värderingsteknisk ledamot samt nämndemän som särskilt utsetts för att delta vid behandlingen av sådana mål.

Domaruppgifterna fördelas på rotlar i turordning. Mål av särskild beskaffenhet (specialmål) eller lokalt knutna mål tilldelas en eller flera bestämda rotlar. Varje rotel förestås av en domare. Fördelning av domaruppgifterna skall ske på ett sådant sätt att arbetsuppgifter inte tilldelas en länsrättsfiskal i större omfattning än som är lämpligt med hänsyn till fiskalens erfarenhet av tjänstgöring i domstol, och en fiskal får inte tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet. Det är rotelinnehavaren som har det övergripande ansvaret för handlägg-

ningen av de mål och ärenden som tilldelas roteln, även om de bereds till avgörande av annan personal.

Lagmannen delar för en bestämd tid in domarna till tjänstgöring inom länsrätten. Indelningen skall göras så att domarna får erfarenhet av olika slag av mål. Lagmannen får lämna särskilda förordnanden för länsrättsnotarier och andra anställda som har tillräcklig kunskap och erfarenhet att på eget ansvar utföra vissa uppgifter.

Inom länsrätterna finns också särskilda handläggare, som inte ingår i den ordinarie domarkarriären.

En länsrätt är enligt huvudregeln domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en, och detsamma gäller antalet nämndemän.

Många mål kan även avgöras av en lagfaren domare ensam. Detta gäller mål av enkel beskaffenhet samt ett antal andra i 18 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar uppräknade mål, exempelvis mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen. Beslut som inte innebär att målet prövas i sak får också normalt fattas av en lagfaren domare ensam.

Flertalet mål kan avgöras på handlingarna. Det gäller t.ex. mål om skatter, körkort och bistånd. I de fall nämndemän deltar i avgörandet, sker det efter föredragning. Föredragning utförs av rotelinnehavaren eller någon annan föredragande.

Förhandling förekommer i alla typer av mål. Muntlig förhandling får ingå beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Muntlig förhandling skall också hållas, om en enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. I vissa mål är länsrätten skyldig att hålla muntlig förhandling om den enskilde har begärt det. Det gäller t.ex. mål om tvångsomhändertagande av barn eller missbrukare.

### **Kammarrätterna**

De fyra kammarrätterna finns i Stockholm, Göteborg, Sundsvall och Jönköping. Kammarrätten i Stockholm är störst med sju avdelningar och en extra avdelning. Kammarrätten i Göteborg har sex avdelningar, kammarrätterna i Jönköping och i Sundsvall har fyra avdelningar var.

I en kammarrätt finns en kammarrättspresident, en eller flera kammarrättslagmän samt kammarrättsråd. Utöver dessa ordinarie domare finns kammarrättsassessorer, kammarrättsfiskaler, kammarrättsfiskalsaspiranter och andra anställda.

Vid kammarrätterna finns flera avdelningar. En avdelning består av ledamöter samt en eller flera kammarrättsassessorer eller andra adjungerade ledamöter, kammarrättsfiskaler, kammarrättsfiskalsaspiranter och annan personal. Ordföranden leder arbetet på avdelningen. Kammarrätterna kan numera pröva olika organisationsmodeller och själva bestämma om indelning i avdelningar och avdelningarnas närmare sammansättning och storlek.

Målen avgörs efter föredragning. Muntlig förhandling får äga rum, och föredragningen får i så fall begränsas. Föredragning görs av en kammarrättsfiskal, en kammarrättsfiskalsaspirant, rotelinnehavaren eller någon annan som är lagfaren och som kammarrätten har utsett. Liksom i länsrätten är muntlig förhandling i vissa fall obligatorisk.

I kammarrätten avgörs enligt huvudregeln målen av tre lagfarna domare. I vissa typer av mål deltar två nämndemän. Det gäller bl.a. mål om tvångsomhändertagande av barn eller missbrukare. I socialförsäkringsmål skall nämndemän delta, om nämndemän har deltagit i handläggningen i länsrätt. Vid kollegial sammansättning bör minst två av ledamöterna vara eller ha varit ordinarie domare. I vissa mål skall i stället för nämndemän särskilda ledamöter delta vid behandlingen.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två ledamöter, om de är ense om slutet.

Målen fördelas på rotlarna i turordning. Specialmål eller lokalt knutna mål kan tilldelas en eller flera bestämda rotlar. Rotelinnehavaren ansvarar för beredningen av målen på roteln och deltar, om inte särskilda skäl motiverar annat, i egenskap av referent i handläggningen och avgörandet av målen.

### **Regeringsrätten**

Regeringsrätten består av 14 regeringsråd eller det högre antal som behövs (3 § LAFD). Enligt huvudregeln dömer fem regeringsråd i målen, men domstolen är domför med fyra regeringsråd, om tre av dessa är ense om slutet. Frågor om prövningstillstånd avgörs av ett regeringsråd.

### **Handläggning och beslutsordning i mål enligt LVU**

I kommitténs direktiv nämns särskilt handläggningen av mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Beslut om vård enligt LVU fattas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 §).



Beslut om omedelbart omhändertagande får i vissa fall fattas av socialnämnden (6 §) och, om socialnämndens beslut inte kan avvaktas, av nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat att fatta sådana beslut.

Mål enligt LVU skall handläggas skyndsamt. Om den unge är omhändertagen, skall länsrätten ta upp målet till avgörande inom två veckor från det ansökan om vård kom in. Tidsfristen får dock förlängas, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

Ett beslut av socialnämnden om omedelbart omhändertagande skall underställas länsrätten inom viss tid (en vecka). Om länsrätten fastställer beslutet, skall socialnämnden inom viss tid från det beslutet verkställdes (normalt fyra veckor) ansöka hos länsrätten om att den unge skall beredas vård enligt lagen (8 §).

Länsrätten kan också efter ansökan av socialnämnden besluta om flyttningsförbud för den unge. Socialnämnden får under särskilda förutsättningar besluta om tillfälligt flyttningsförbud.

Länsrätten och kammarrätten skall, som framgår ovan, i mål om beredande eller upphörande av vård eller om flyttningsförbud hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt. Om någon part begär det, skall muntlig förhandling alltid hållas.

För länsrätten, som enligt huvudregeln är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, finns ingen specialregel om domförhet i LVU.

För kammarrätt finns i 37 § LVU bestämmelsen att nämndemän skall ingå i rätten vid handläggning av andra mål än sådana som gäller omedelbart omhändertagande eller tillfälligt flyttningsförbud.

För LVU-mål, liksom för mål enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, gäller inte något krav på prövningstillstånd i kammarrätten. För prövning i Regeringsrätten gäller allmänna regler om prövningstillstånd.

### **Krav på prövningstillstånd**

Krav på prövningstillstånd har länge gällt för prövning av mål och ärenden i Regeringsrätten.

Förvaltningsprocesslagen innehöll inte vid sin tillkomst 1971 några begränsningar beträffande möjligheten att få ett länsrättsavgörande prövat i kammarrätt. Numera finns i den lagen regler av generell karaktär som gör det möjligt att ställa krav på prövningstillstånd i kammarrätt, och regler om krav på prövningstillstånd gäller numera för merparten av mål som överklagas från länsrätt till kammarrätt.

Följande krav gäller för att prövningstillstånd skall meddelas.

I *ledet länsrätt kammarrätt* gäller krav på prövningstillstånd för merparten mål. De grundläggande bestämmelserna om prövningstillstånd i kammarrätten finns i 34 a § förvaltningsprocesslagen. Prövningstillstånd meddelas om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatdispens),

2. anledning förekommer till ändring i det slut vartill länsrätten kommit (ändringsdispens), eller

3. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens).

Dispensgrunden "synnerliga skäl" påminner om den reservgrund för dispens som gäller för Regeringsrätten (se nedan).

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två ledamöter, om de är ense om slutet. Avgörande sker efter föredragning.

Ett beslut av kammarrätt att inte ge prövningstillstånd kan enligt vanliga regler överklagas till Regeringsrätten.

I *ledet kammarrätt Regeringsrätten* gäller (36 § FPL) att prövningstillstånd skall meddelas om det antingen är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av Regeringsrätten (prejudikatdispens), eller föreligger synnerliga skäl till sådan prövning. Synnerliga skäl kan vara att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag. Också nya omständigheter eller bevis kan utgöra synnerliga skäl till prövning. Uttrycket "synnerliga skäl" är starkt och innebär att en sträng sovring får göras. Systematiskt skall det inte vara svårare att få prövningstillstånd än att få en ansökan om resning beviljad.

Frågor om prövningstillstånd får avgöras av ett regeringsråd. Fler än tre får inte delta i avgörandet.

Institutet *fullföljdsförbud med ventil* förekommer i ledet kammarrätt–Regeringsrätten i överklagad fråga om ersättning till offentligt biträde enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde.

### **Förvaltningsdomstolarnas befattning med utlänningsfrågor**

Frågor enligt utlänningslagstiftningen som hittills handlagts inom förvaltningsdomstolarna är främst frågor som rör förvar och uppsikt. Vidare överklagas beslut om omhändertagande av biljett och om ersättning till sådan domstol. Ärenden om resning i utlänningsärenden handläggs av Kammarrätten i Stockholm och av Regeringsrätten. Ärenden om utlämnande av handlingar, där Invandrarverket eller

Utlänningsnämnden har fattat beslut, prövas också i kammarrätt och av Regeringsrätten.

### **Tvåpartsförfarande i förvaltningsprocessen**

Ett tvåpartsförfarande (kontradiktoriskt förfarande) har numera införts i förvaltningsprocessen. Det innebär att den förvaltningsmyndighet som först fattat beslut i ärendet blir den enskildes motpart i andra instans, dvs. i första domstolsinstans och i eventuellt följande domstolsinstanser. Denna obligatoriska tvåpartsprocess i förvaltningsdomstolarna infördes genom lagändringar 1996 (prop. 1995/96:22, bet. 1995/96:JuU7, rskr. 1995/96:55, SFS 1995:1692). Av att förvaltningsmyndigheten blir den enskildes motpart i domstolen följer att myndigheten får rätt att överklaga domstolens avgörande. Den beskrivna ordningen har redan tidigare gällt på det kommunala självförvaltningsområdet, bl.a. i måltyper om omhändertagande enligt LVU och LVM och om bistånd enligt socialtjänstlagen (1980:620). En avvikande ordning för särskilda måltyper kan vara föreskriven i materiell lagstiftning.

Som jämförelse kan nämnas att för de allmänna domstolarnas del har införts en ny lag (1996:242) om domstolsärenden (prop. 1995/96:115, bet. 1995/96:JuU17, rskr. 1995/96:193). I förarbetena (prop. s. 89 f.) diskuterades behovet av tvåpartsprocess. Resonemanget var i stort sett detsamma som vid införandet av tvåpartsprocess i förvaltningsdomstolarna. I den nya ärendelagen föreskrevs att domstolen inte är skyldig att ge beslutsmyndigheten tillfälle att ge in en svarsskrivelse eller att kommunicera handlingar med myndigheten, om detta är onödigt, samt att myndigheten bör underrättas om alla sammanträden som hålls i ärendet men kallas till sammanträdet endast om domstolen anser att myndigheten behöver inställa sig.

### **6.2.3 Lekmannainflytande i domstolarna**

Som framgår ovan deltar nämndemän ofta i avgöranden i länsrätter och kammarrätter, liksom i tingsrätter och hovrätter. Nämndemännen utses genom val av landstingsfullmäktige i respektive län.

Vid val av nämndemän skall eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön och yrke. För att vara valbar till nämndeman skall man vara svensk medborgare och folkbokförd i det län eller den del av länet som hör till länsrättens domkrets. Man får vidare inte vara underårig eller ha förvaltare enligt

11 kap. 7 § föräldrabalken. Vissa yrkeskategorier med anknytning till rättsväsendet är också uteslutna från möjligheten att vara nämndemän.

Enligt förordningen (1983:382) om antalet nämndemän i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna fastställer hovrätterna och kammarrätterna själva hur många nämndemän som skall finnas för tjänstgöring i domstolen. Domstolarna skall för varje län inom domstolens domkrets eller om del av län ingår i domkretsen för sådan del fastställa det antal nämndemän som skall utses. Länsrätterna i Stockholms län och Skåne län samt i Göteborg fastställer själva hur många nämndemän som skall finnas för tjänstgöring i domstolen. För övriga länsrätter fastställer kammarrätten antalet nämndemän efter förslag av länsrätten. När nämndemän skall väljas skall domstolen anmäla detta till den som har att föranstalta om valet.

Nämndemän i fastighetsdomstol kan också nämnas som jämförelse. De utses särskilt, också genom val, normalt av landstingsfullmäktige. Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter fastställer själva hur många nämndemän som skall finnas för tjänstgöring i domstolen. För övriga tingsrätter fastställer hovrätten antalet. Regeringen bestämmer för varje län det antal nämndemän som skall utses. Om nämndemännen sägs det i lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål att de bör vara allmänt betrodda och väl förtrodda med sin Orts förhållanden.

### 6.3 Specialisering inom domstolsväsendet

Huvuddelen av rättskipningen är som framgått ovan fördelad mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Även om organisationerna bygger på principen att domstolarna skall ha en allmän och bred kompetens finns det inom respektive organisation olika typer av specialisering i form av *koncentration av mål* till vissa domstolar, avdelningar eller rotlar. Som exempel kan nämnas sjörättsmål och tryckfrihetsmål som handläggs av vissa särskilt angivna tingsrätter. Specialisering uppnås även genom att domstolarna vid handläggningen av vissa mål skall ha en särskild sammansättning.

En annan form av specialisering är de *särskilda domstolar* som är knutna till de allmänna domstolarna. Exempel på detta är fastighetsdomstolarna och vattendomstolarna samt de miljödomstolar som enligt den nya miljöbalken (prop. 1997/98:45, bet. 1997/98:JoU20, rskr. 1997/98:278, SFS 1998:808) fr.o.m. den 1 januari 1999 ersätter bl.a. vattendomstolarna.

Den mest uttalade formen av specialisering är domstolar som *är helt fristående* från de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det har under lång tid funnits en rad särskilda domstolar

och andra specialorgan vid sidan av de allmänna domstolarna för handläggning av bl.a. speciella typer av tvistemål och brottmål. Till specialdomstolarna räknas Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärslagen. Tidigare specialdomstolar som försäkringsrätterna och Försäkringsöverdomstolen samt Bostadsdomstolen har avskaffats och integrerats i allmänna förvaltningsdomstolar resp. allmän domstol.

Vid sidan av domstolsväsendet finns ett antal nämnder som prövar olika slag av tvister. Som exempel kan nämnas hyres- och arrendenämnderna och Statens va-nämnd. I fråga om prövningen av hyres- och arrendemål pågår som nämnts en översyn av systemet med syfte att utreda om nämnderna kan integreras organisatoriskt med tingsrätterna och att utforma de regler som krävs för detta liksom för en enhetlig instansordning och ett mer enhetligt förfarande för mål på det hyres- och arrenderättsliga området.

Även Utlänningsnämnden kan betecknas som en domstolsliknande nämnd.

### 6.3.1 Koncentration av mål inom de allmänna domstolarna

De allmänna domstolarna är som nämnts behöriga att handlägga alla typer av mål och ärenden som inte uttryckligen har undantagits från deras kompetens. Vilken av de allmänna domstolarna som skall ta upp ett mål eller ärende bestäms normalt av instansordningsreglerna i 1–3 kap. och av forumreglerna i 10 och 19 kap. rättegångsbalken. För vissa typer av mål gäller särskilda forumregler och ibland även särskilda regler om domstolarnas sammansättning. På det sättet uppnås en koncentration av mål inom de allmänna domstolarna.

*Sjörättsmål* handläggs vid sju särskilt utsedda tingsrätter, benämnda sjörättsdomstolar. I sjörättsliga tvistemål och brottmål har sjörättsdomstolarna samma sammansättning som övriga tingsrätter. I ärenden om klander av dispasch och om sjöförklaring har sjörättsdomstolarna en särskild sammansättning.

Vissa *patentmål* handläggs vid Stockholms tingsrätt. I sådana mål är tingsrätten som huvudregel domför med fyra ledamöter, av vilka två skall vara lagfarna och två tekniskt sakkunniga. Fler än tre lagfarna och tre tekniskt sakkunniga ledamöter får inte sitta i rätten. Tingsrättens avgöranden i patentmål kan överklagas till Svea hovrätt. Även i hovrätten gäller särskilda sammansättningsregler i patentmål.

Vissa *mål om upphovsrätt* tas också upp av Stockholms tingsrätt som enda första instans. Detta gäller bl.a. mål om ljudradio- eller televisionsutsändning enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära

och konstnärliga verk och mål om televisionsutsändning enligt lagen (1969:730) om rätt till fotografisk bild. I mål av dessa slag har tingsrätten vanlig sammansättning.

*Mål enligt konkurrenslagen* (1993:20) handläggs i de flesta fall i första domstolsinstans av Stockholms tingsrätt som exklusivt forum. I flertalet sådana mål skall särskilda ledamöter (ekonomiska experter) delta i avgörandet.

*Tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål* handläggs vid de tingsrätter inom vilkas domkretsar länsstyrelse har sitt säte samt vid fyra andra tingsrätter. Fråga om en skrifts brottslighet skall prövas av en niomanajury, om inte parterna har enats om att hänskjuta frågan direkt till rättens prövning. Vid huvudförhandling inför jury skall rätten bestå av tre eller fyra lagfarna domare.

*En annan form av specialisering* som förekommer inom såväl de allmänna domstolarna som de allmänna förvaltningsdomstolarna är att vissa domstolar, främst de större, i sina interna arbetsordningar har föreskrivit att vissa måltyper skall koncentreras till särskilda avdelningar eller rotlar inom domstolen.

### 6.3.2 Särskilda domstolar knutna till de allmänna domstolarna

För prövning av vissa måltyper har man inrättat domstolar, som trots att de är knutna till det allmänna domstolsväsendet ändå har ansetts som särskilda domstolar ur processrättslig synvinkel. Vid vissa tingsrätter finns således fastighetsdomstolar. Tidigare har även vattendomstolar varit knutna till vissa tingsrätter.

*Fastighetsdomstolarna* infördes år 1969. Fastighetsdomstol kan sägas vara tingsrätten i viss sammansättning. I princip skall det finnas en fastighetsdomstol i varje län. Det är regeringen som bestämmer vilken tingsrätt i länet som skall vara fastighetsdomstol. Domstolen består enligt huvudregeln av två lagfarna ledamöter, varav en är ordförande, en teknisk ledamot och två nämndemän. De särskilda reglerna om fastighetsdomstolarna, som finns i lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål, innefattar också särregler om hovrättens sammansättning i fastighetsmål. Som huvudregel gäller att en teknisk ledamot skall ingå i hovrätten. – Fastighetsdomstolarna handlägger vissa mål med fastighetsrättslig anknytning enligt vad som föreskrivits i olika lagar och andra författningar. Här ingår fastighetsbildningsmål, arrendemål, miljöskyddsmål (t.o.m. år 1998), expropriationsmål och mål om inlösen m.m. enligt plan- och bygglagen, väglagen och minerallagen.

*Bostadsdomstolens* uppgift att överpröva avgöranden som överklagats från hyresnämnderna har numera övertagits av Svea hovrätt, samtidigt som vissa specialregler om förfarandet meddelats.

Enligt miljöbalken, som trädde i kraft den 1 januari 1999, inrättades *regionala miljödomstolar* och ersatte Koncessionsnämnden för miljöskydd och de till de allmänna domstolarna knutna vattendomstolarna, som upphör. De regionala miljödomstolarna utgörs av de tingsrätter som regeringen bestämmer. Miljööverdomstolen knyts till Svea hovrätt. Högsta domstolen är slutinstans i vissa mål. Övriga prövningsmyndigheter är regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter samt kommunerna.

### 6.3.3 De fristående specialdomstolarna

Förutom de ovan nämnda särskilda domstolarna, som är knutna till de allmänna domstolarna, finns det fortfarande även helt fristående specialdomstolar. Det är närmast dessa, dvs. Patentbesvärsträtten, Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen, som man avser när man talar om specialdomstolar.

Patentbesvärsträtten är en förvaltningsdomstol som prövar överklaganden av Patent- och registreringsverkets beslut i vissa immaterialrättsliga frågor. Domstolens beslut kan överklagas till Regeringsrätten.

Arbetsdomstolen handlägger tvister om kollektivavtal och de flesta andra arbetstvister. Tvister där arbetstagaren inte biträds av sin fackförening handläggs dock i första instans i tingsrätt. I Arbetsdomstolen utövas beslutanderätten inte bara av lagfarna ledamöter och särskilda ledamöter utan även av s.k. intresseledamöter.

Marknadsdomstolen handlägger mål och ärenden om bl.a. konkurrens och marknadsföring och om avtalsvillkor i konsumentförhållanden eller mellan näringsidkare. Domstolen överprövar domar och beslut av Stockholms tingsrätt i sådana frågor och vissa beslut av Konkurrensverket.

## 6.4 Vissa handläggningstider hos de allmänna förvaltningsdomstolarna

Domstolsverkets resultatredovisning för domstolarna innehåller uppgifter om handläggningstider för vissa mål hos domstolarna 1997. Uppgifterna för år 1998 finns för länsrätternas del inte tillgängliga.

### Länsrätterna

Under år 1997 kom 112 927 mål in, 112 539 mål avgjordes och 60 526 mål balanserades.

De under året avgjorda målens ålder i månader framgår av följande sammanställning. De fyra första måltyperna handläggs som förtursmål. Beträffande skattemål kan anmärkas att ett stort antal mål kan komma att vila i avvaktan på prejudicerande avgöranden och att detta kan medföra stora utslag i åldern på avgjorda mål när ett prejudicerande avgörande kommer.

<i>Måltyp</i>	<i>0 6</i>	<i>7 18</i>	<i>19</i>	<i>Medel- värde</i>
LVU/LVM	3 174	116	4	1,4
Socialtjänst	31 322	3 253	61	2,9
Psykatri	11 584	1	2	0,2
Körkort	5 660	29	140	1,8
Socialför- säkring	7 931	5 943	4 664	11,3
Skatter	6 696	5 194	7 563	23,8

### Kammarrätterna

Under år 1997 kom 26 253 mål in, 25 377 avgjordes och 22 707 mål balanserades. Av de avgjorda målen krävdes prövningstillstånd i 54 %, och sådant tillstånd gavs i 15 % av dem. Här kan utöver vad som anmärkts beträffande målen i länsrätterna att handläggningstidens längd för avgjorda mål kan påverkas av införda krav på prövningstillstånd.

<i>Måltyp</i>	<i>0 6</i>	<i>7 18</i>	<i>19</i>	<i>Medel- värde</i>
LVU/LVM	840	34	4	2,1
Socialtjänst	3 923	668	33	3,1
Psykatri	967	6		1,1
Körkort	1 100	25	3	1,3
Social- försäkring	1 386	2 465	2 304	14,8
Skatter	1 051	1 509	2 654	18,9



## 7 Biträde i utlänningsärenden

### 7.1 Rätten till offentligt biträde

Att ett offentligt biträde förordnas innebär att staten betalar kostnaderna för biträdet och i vissa fall för utredning.

Rätten till offentligt biträde i utlänningsärenden regleras fr.o.m. den 1 december 1997 direkt i utlänningslagen. Intill dess var rättshjälp genom offentligt biträde en av de former för rättshjälp som reglerades i 1972 års rättshjälpslag. Då den nya rättshjälpslagen (1996:1619) infördes, skildes reglerna om offentligt biträde från reglerna om rättshjälp i övrigt, och rätten till offentligt biträde regleras i stället direkt i respektive materiell lagstiftning (se prop. 1996/97:9, bet. 1996/97:JuU3, rskr. 1996/97:55). Vissa gemensamma bestämmelser togs samtidigt in i en särskild lag (1996:1620) om offentligt biträde.

Rätt till offentligt biträde föreligger enligt 11 kap. 8 § UtIL i bl.a. ärenden om avvisning och om utvisning enligt 4 kap. 3 § (dvs. utvisning efter det att uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats). I avvisningsärenden hos en polismyndighet har dock en utlänning rätt till offentligt biträde endast om utlänningen hållits i förvar längre än tre dagar. Biträdesförordnandet upphör när ett lagakraftvunnet beslut föreligger. På verkställighetsstadiet kan offentligt biträde förordnas om utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar. Vid ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § UtIL (NUT), förordnas offentligt biträde endast om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning. Offentligt biträde skall alltid förordnas för barn under 18 år som hålls i förvar, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

I samtliga fall gäller att offentligt biträde skall förordnas, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. I Invandrarverkets praxis anses biträde normalt inte behövas i sådana ärenden där avvisning med omedelbar verkställighet beslutas.

Även i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll finns rätt till offentligt biträde. Det gäller i ärenden om utvisning eller anmälningsplikt samt hos regeringen i ärenden om beslut om tvångsmedel

enligt lagen. En förutsättning är även i dessa fall att det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Offentligt biträde förordnas efter ansökan eller när det annars finns anledning till det. Biträdet förordnas av handläggande domstol eller myndighet. Invandrarverket beslutar således i frågor om offentligt biträde i ärenden som handläggs vid verket, och Utlänningsnämnden beslutar om frågan skulle uppstå där. En polismyndighet beslutar i frågan, om den myndigheten är handläggande myndighet. Till skillnad från vad som gällt tidigare får polismyndigheten även själv avslå en ansökan. I ärenden hos regeringen prövas biträdesfrågor av den departementstjänsteman som regeringen bestämmer.

Beslut i biträdesfrågor får enligt den allmänna regeln i lagen om offentligt biträde överklagas av den som är enskild part och av Domstolsverket.

Överklaganden av biträdesfrågor i utlänningsärenden görs till Utlänningsnämnden. Nämndens beslut i dessa frågor får inte överklagas.

Motsvarande regler för beslut och överklagande gäller för ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Vem som får förordnas till offentligt biträde anges i 5 § lagen om offentligt biträde jämfört med 26 § rättshjälpslagen. Till biträde får förordnas en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget. Om sökanden själv har föreslagit någon som är lämplig, skall den föreslagne förordnas om det inte medför avsevärt ökade kostnader eller det i övrigt finns särskilda skäl emot det. Kraven på ett offentligt biträde är fr.o.m. december 1997 således desamma som för rättshjälpsbiträden. Tidigare fanns inte huvudregeln om förordnande av advokat eller biträdande jurist i dessa ärenden.

Byte av biträde får ske efter särskilt tillstånd och bara om det finns särskilda skäl. Om byte har skett en gång, får nytt byte ske endast om det finns synnerliga skäl. Ett biträde får sätta en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå i sitt ställe (substitution), om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna. I övrigt får substitution endast ske efter särskilt tillstånd.

## 7.2 Tidigare förslag om offentligt biträde

Riksrevisionsverket (RRV) föreslog i sin rapport RRV 1994:20 bl.a. att biträdesjour skulle inrättas. RRV framförde också synpunkter på vilka krav som borde ställas på biträden. Högre krav borde ställas på inlagorna från biträdena. Kvaliteten i inlagorna borde vara sådan att alla relevanta grunder för yrkanden kom fram i grundärendet. Invandrar-

verket och Utlänningsnämnden borde undvika att förordna biträden som inte uppfyllde önskvärda krav. RRV ansåg vidare att myndigheterna borde ges möjlighet att vägra fastställa ersättning till biträden som inte presenterade ett beslutsunderlag i form av noggrant specificerade kostnadsräkningar.

Flyktingpolitiska kommittén förordade i sitt betänkande (SOU 1995:75) Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv att den av RRV väckta frågan om biträdesjour skulle övervägas (bet. s. 189).

Som berörs närmare i ett senare avsnitt har Invandrarverket under några månader 1998 tillsammans med ett antal advokater genomfört försök med biträdesjour vid Arlanda flygplats. Erfarenheterna från försöket är goda.

### 7.3 Rättshjälpkostnader

Ett av skälen till att bryta ut reglerna om offentligt biträde från rättshjälpreglerna i övrigt var kostnadssambandet. I propositionen påpekades att rättshjälp genom offentligt biträde inte är inkomstprövad, och den enskilde behöver inte betala något för denna hjälp. Kostnaderna för offentligt biträde uppgick under budgetåret 1994/95 till ca 130 miljoner kronor, varav drygt 82 miljoner kronor avsåg utlänningsärenden, medan de totala kostnaderna för rättshjälp under samma tid uppgick till ca 869 miljoner kronor.

Fr.o.m. budgetåret 1997 nyinrättades ett särskilt anslag till Offentligt biträde i utlänningsärenden under Utgiftsområde 8 (Invandrare och flyktingar). För budgetåret 1998 anslogs 60,295 miljoner kronor. Utgiftsprognosen för året visade att kostnaderna skulle komma att understiga tilldelade medel. För budgetåret 1999 har anslagits 51 632 miljoner kronor (prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:SfU2, rskr. 1998/99:102).

### 7.4 Stöd av frivilligorganisationer

Flyktingpolitiska kommittén ansåg i sitt ovan nämnda betänkande (s. 188 f.), under rubriken Avvisning med omedelbar verkställighet att en väg att öka insynen i asylprocessen är att låta frivilligorganisationerna spela en roll och att detta kan organiseras antingen i form av medborgarvittnen eller att representanter för organisationerna deltar i delar av beslutsfattandet. Kommittén hänvisade till den danska ordningen där samverkansorganisationen Dansk Flygtningehjælp enligt avtal med staten medverkar i det förfarande där avvisning med omedel-

bar verkställighet är aktuell. Kommittén hänvisade vidare till vikten av att ett system med avvisning med omedelbar verkställighet vinner allmän acceptans. Kommittén ansåg det tänkbart bl.a. att låta medborgarvittnen delta som åhörare vid den muntliga handläggningen eller att involvera frivilligorganisationer i beslutsprocessen. Socialförsäkringsutskottet, som i samband med behandlingen av den migrationspolitiska propositionen också behandlade en motion om medborgarvittnen, förutsatte att frågan skulle komma att diskuteras i de fortsatta övervägandena om hur asylprocessen närmare skall utformas (bet. 1996/97:SfU5 s. 66).

Svenska humanitära frivilligorganisationer och deras arbete redovisas i utredningsbetänkandet (SOU 1997:128) Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden (s. 74 f.). Som framgår av det betänkandet är ett flertal ideella organisationer, kyrkor och samfund verksamma i frågor som berör asylsökande och flyktingar. Deras insatser skiftar starkt i inriktning och omfattning alltefter organisationernas förutsättningar och ideologiska hemvist. Någon övergripande samarbetsorganisation för flyktingfrågor existerar inte, till skillnad från t.ex. i Danmark. Det finns dock ett informellt samarbete mellan nio organisationer (Amnesty International Svenska sektionen, Caritas Sverige, Rädda Barnen, Svenska Röda korset, Sveriges Kristna Råd, Svenska flyktingrådet, Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd, Sociala Missionen samt Svenska kyrkan). Samarbetet bedrivs under arbetsnamnet FOSIF, Frivilligorganisationernas samarbetsforum i invandrar- och flyktingfrågor.

Gemensamt för många svenska frivilligorganisationer är den växande internationella verksamhet i vilken de är nationell part. Särskilt inom områdena konfliktförebyggande humanitärt arbete och insatser för flyktingar och fördrivna personer har de internationella frivilligorganisationerna kommit att spela en allt större roll.

*Svenska Röda Korset* är sedan lång tid verksamt inom området. Kontakterna med Röda Korsets omfattande internationella humanitära verksamhet handhas av Centralstyrelsen, där det också finns en särskild flyktingenhet. Denna ansvarar bl.a. för Röda Korsets policy i flyktingfrågor och bedriver opinionsbildning m.m. Basen för stöd- och kontaktverksamheten i förhållande till enskilda utlänningar utgörs dock av Röda Korsets regionala organisation, där det finns en flyktingansvarig i ettvar av de 24 distrikten. Familjeåterförening, efterforskning av försvunna anhöriga, återvändandefrågor samt integrationsverksamhet är andra arbetsfält. Röda Korset har fem center för tortyr- och traumatiserade flyktingar samt driver stiftelsen Noaks Ark–Röda Korset där bl.a. HIV-smittade asylsökande får stöd. Därutöver bedriver organisationen

stödverksamhet genom närmare tusentalet frivilliga, som på olika sätt ger stöd till asylsökande och flyktingar.

*Rädda Barnen* engagerar sig främst genom informations- och opinionsarbete och söker på så sätt driva på reformarbetet med flyktingbarnens situation i fokus. I många av Rädda Barnens länsförbund och lokalavdelningar arbetar man med praktiska insatser, t.ex. genom att organisera vän-/kontaktfamiljer för asylsökande och flyktingar. Rädda Barnen har ett centrum för barn och ungdomar i kris där flyktingbarn med traumatiska upplevelser får psykoterapeutisk hjälp.

*Svenska flyktingrådet* följer den flyktingrättsliga utvecklingen och bedriver ett omfattande lobbyarbete. Vidare håller flyktingrådet kurser och seminarier för jurister m.fl. som arbetar inom det flyktingrättsliga området. Flyktingrådet koordinerar det svenska ELENA-nätverket (European Legal Network on Asylum):

*Svenska kyrkan* kommer genom sina 2 500 församlingar i kontakt med många invandrare och flyktingar. Både stift och församlingar arbetar med praktiskt stöd till asylsökande. Svenska kyrkans församlingsnämnd har huvudansvaret för Svenska kyrkans policy i flyktingarbetet.

Även frikyrkoförsamlingar är aktiva på liknande sätt. En samverkan sker inom ramen för *Sveriges Kristna Råd*.

*Sociala Missionen* är Svenska Missionsförbundets diakonala centrum och bedriver kurativ verksamhet för asylsökande och flyktingar. Sociala Missionen arbetar sedan länge också med omfattande program för frivilligt återvändande och har bl.a. mot den bakgrunden ett omfattande internationellt kontaktnät.

*Caritas* bedriver omfattande verksamhet i Sverige för asylsökande och flyktingar. Organisationen är den svenska delen av den internationellt verksamma katolska biståndsorganisationen. Caritas i Sverige arbetar bl.a. med frivilligt och ofrivilligt återvändande från Sverige, genom att erbjuda personer som uppehåller sig illegalt i landet en möjlighet till visst stöd i hemlandet om de återvänder.

*Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR)* bedriver rådgivning till asylsökande, informationsarbete genom tidskriften Artikel 14 och opinionsarbete för att uppnå stor rättssäkerhet i asylprocessen. FARR bevakar praxisutvecklingen och utvecklingen inom EU. Alla arbetar helt på ideell basis.

*Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* bedriver sedan några år verksamhet i förhållande till enskilda asylsökande och andra utlänningar som söker råd och stöd. Byrån är ett resultat av samverkan mellan Amnesty International Svenska sektionen, Caritas, Rädda Barnen och Svenska kyrkan. Verksamheten är förlagd till Stockholm. Fem

personer arbetar på heltid och ger råd i stor utsträckning åt personer som har fått avvisningsbeslut och därför vänder sig till byrån.

## 8 Sekretesslagstiftning

### 8.1 Handlingsoffentlighet och partsinsyn

#### 8.1.1 Offentlighet och sekretess

En myndighets handlingar är på grund av föreskrifter i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet i regel tillgängliga för envar. Begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar måste anges noga i en särskild lag eller i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till.

Den särskilda lagen är sekretesslagen (1980:100). Den innehåller bestämmelser om tystnadsplikt och om förbud att lämna ut allmänna handlingar som begränsar den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar.

Sekretess kan vara föreskriven med hänsyn till olika intressen. De sekretesshänsyn som främst kan bli aktuella är sådana som rör rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation eller sådana som avser skyddet för enskilds personliga förhållanden. Sekretess till skydd för rikets säkerhet eller utrikespolitiska förhållanden regleras i 2 kap. sekretesslagen. Bestämmelser om sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden finns i 7 kap. sekretesslagen. Sekretess kan också förekomma med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott, och bestämmelser om sådan sekretess finns i 5 kap. sekretesslagen.

Uppgifter som hämtas in i enskilda utlänningsärenden är regelmässigt sekretessbelagda enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen. Sekretess gäller enligt paragrafen för en uppgift som rör utlämning, om det kan antas att ett röjande av uppgiften skulle medföra att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlämningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlämningar.

Härutöver gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlämningar och i ärenden om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I

verksamhet för kontroll över utläningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Beträffande beslut i verksamhet för kontroll över utläningar och i ärenden om svenskt medborgarskap gäller sekretessen endast för uppgifter i skälen.

Sekretessen i dessa fall gäller således med hänsyn främst till skydd för enskilds personliga förhållanden. Myndigheterna gör regelmässigt en mycket restriktiv prövning när det gäller att lämna ut uppgifter till någon annan än den enskilde med ombud eller biträde i ärendet. Eftersom det är den enskilde som skall skyddas kan den enskilde själv medge att sekretessen efterges, exempelvis genom att lämna fullmakt till någon annan att ta del av handlingarna i ärendet.

Särskilt i säkerhetsärenden kan en uppgift vara sekretessbelagd också av hänsyn till allmänt intresse, oftast av hänsyn främst till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

För att sekretess enligt denna paragraf skall gälla krävs således att det skall kunna antas störa Sveriges förbindelser eller på annat sätt skada landet om uppgiften röjs. Det är vad som brukar kallas ett rakt skaderekvisit, som innebär en viss presumtion för att uppgifter skall vara offentliga. Paragrafen har en delvis ny lydelse från den 1 januari 1995. Tidigare gällde för regeringens och utrikesrepresentationens del s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. att uppgifter var sekretessbelagda såvida det inte stod klart att uppgifterna kunde röjas utan att det störde Sveriges förbindelser eller på annat sätt skadade landet. Utrymmet för att sekretessbelägga uppgifter med stöd av 2 kap. 1 § sekretesslagen har således minskat något.

Brottmålssekretess gäller enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen bl.a. för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål och de berörda myndigheternas verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott.

Särskilda bestämmelser om sekretess hos domstolar m.m. finns i 12 kap. sekretesslagen.



## 8.1.2 Utlämnande av allmän handling – beslutande myndighet

En begäran om att få ta del av en allmän handling skall enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen göras hos och prövas av den myndighet som förvarar handlingen. I utlänningsärenden är det således normalt Invandrarverket eller Utlänningsnämnden som prövar frågan om utlämnande av en handling i ett ärende hos respektive myndighet. Det samma gäller givetvis handlingar hos myndigheterna som inte har tillförts något ärende. Beslut av någon av myndigheterna att vägra lämna ut en handling överklagas hos kammarrätten.

Det finns dock undantag från regeln om prövning av den förvarande myndigheten. Om det finns särskilda skäl till det får det nämligen i lag (sekretesslagen eller annan lag som sekretesslagen hänvisar till) föreskrivas att prövningen skall ankomma på annan myndighet. Vidare får det i fråga om en handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet genom förordning föreskrivas att endast viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. Det gäller således s.k. kvalificerat hemliga handlingar. I sekretesslagen hänvisas till bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen att det genom förordning får föreskrivas att utlämnande av handling i vissa fall får prövas endast av viss myndighet.

Sådana föreskrifter har meddelats i sekretessförordningen (1980:657). Enligt 7 § denna förordning får frågan om utlämnande till en enskild av en allmän handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet i vissa fall prövas endast av chefen för respektive Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet. Frågan får också hänskjutas till regeringen. Ett krav för att föreskriften skall gälla i förhållande till chefen för Utrikesdepartementet är att handlingen innehåller uppgifter som är sekretessbelagda enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen (utrikessekretess) och har överlämnats av departementet till en svensk myndighet.

Även bestämmelsen i 10 kap. 8 § regeringsformen kan aktualiseras. Enligt den bestämmelsen skall chefen för Utrikesdepartementet hållas underrättad, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos en annan statlig myndighet. I en grundlagskommentar (Erik Holmberg och Nils Stjernquist: Grundlagarna, Stockholm 1980, s. 360) framhålls att underrättelsen skall lämnas när en fråga "uppkommer", alltså innan myndigheten tar ställning. Grundlagberedningen (GLB) yttrade att det inte är tillräckligt att myndigheten underrättar utrikesministern om sitt beslut utan att underrättelse skall lämnas i så god tid att utrikesministern får en reell möjlighet att orientera om sakens utrikespolitiska betydelse. Vad gäller underrättelseplikten omfattning yttrade GLB att även

till synes tekniska ärenden kan rymma eller snabbt få utrikespolitisk betydelse: "en central kontroll måste finnas över alla utrikesförbindelser som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser för riket".

### 8.1.3 Partsinsyn

#### Underrättelseskyldighet

Av regeln om allmänna handlingars offentlighet följer att den som är part i ett ärende hos förvaltningsmyndighet har rätt att ta del av alla allmänna handlingar i ärendet som inte är undandragna offentligheten. För att en part på ett tillfredsställande sätt skall kunna bevaka sina intressen är det emellertid inte tillräckligt att han eller hon får tillgång till det material som är offentligt för envar. En parts insyns rätt är i princip densamma i förvaltningsförfarandet och i förvaltningsprocessen. Utredningsmaterialet i ärendet kan delvis bestå av sådana allmänna handlingar som enligt sekretesslagen skall hållas hemliga. Vid ärendets utredning kan ha tillkommit handlingar som innehåller upplysningar av värde för ärendets avgörande, men som enligt tryckfrihetsförordningen inte är att räkna som allmänna handlingar. I underlaget för myndighetens bedömning av saken kan också ingå föremål, iakttagelser vid syn samt muntliga upplysningar. En grundläggande princip i ett rättssamhälle är att en part i mål eller ärende skall ha fri insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för domstols eller myndighets avgörande. För denna insyns rätt viker därför även annars gällande sekretess i mycket stor omfattning.

Enligt 16 § förvaltningslagen har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen. I 17 § förvaltningslagen finns en allmän, heltäckande bestämmelse om kommunikation som utsäger att ett ärende som avser myndighetsutövning mot en enskild inte får avgöras utan att sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och har fått tillfälle att yttra sig över uppgiften. Undantag från underrättelseskyldigheten gäller om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärden av något annan anledning är uppenbart obehövlig. Undantag gäller också om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan uppskjutas. I ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstill-

stånd, arbetstillstånd och återkallande av permanent uppehållstillstånd tillämpas regeln i 17 § förvaltningslagen enligt 11 kap. 2 § UtIL endast när utlänningen är bosatt eller vistas i Sverige. I övrigt har några avvikande bestämmelser inte meddelats i utlänningslagen, och bestämmelserna gäller således för handläggningen av utlänningsärenden liksom för förvaltningsärenden i allmänhet.

Regler om kommunikation av handlingar i förvaltningsprocessen finns i 10, 12 och 18 §§ förvaltningsprocesslagen.

Regeln i 10 § avser handlingar varigenom ett mål inleds. I samma paragraf anges också när undantag kan göras från kommunikationsregeln. Undantag gäller om det inte finns anledning anta att motpartens talan kommer att bifallas, om underrättelse annars är uppenbart onödig, eller om det kan befaras att underrättelse skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet. 12 § gäller underrättelse till klaganden om vad hans eller hennes motpart anfört. Föreskrifterna om kommunikation i 10 och 12 §§ ger uttryck för samma grundtanke men täcker bara material som anhängiggör ett mål och svarsmaterial som kommer rätten till del då förstnämnda material har kommunicerats.

I 18 § förvaltningsprocesslagen finns en kompletterande regel om kommunikation som för förvaltningsprocessens del motsvarar 17 § förvaltningslagen. En part skall innan mål avgörs ha fått kännedom om det som tillförts målet genom annan än parten själv och ha haft tillfälle att yttra sig över det, om det inte föreligger undantagsskäl enligt 10 §. Åtskilligt material kan under ett måls handläggning tillföras målet genom andra än parterna själva, t.ex. ett sakkunnigutlåtande, skriftliga upplysningar från utomstående, tjänstepromemorior och tjänsteanteckningar från telefonsamtal. Har muntlig förhandling eller syn hållits, trots att en part inte har infunnit sig, har med all sannolikhet nya uppgifter tillförts målet genom annan än parten själv.

Både underrättelseskyldigheten och den s.k. partsoffentligheten begränsas av hänsyn till innehållet i 14 kap. 5 § sekretesslagen (se 19 § resp. 43 § förvaltningsprocesslagen).

### **Begränsningar enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen**

Huvudregeln i 14 kap. 5 § sekretesslagen är att sekretess skall vika för en parts rätt att – genom kommunikation eller på eget initiativ – ta del av material i mål eller ärende. Den begränsning som föreskrivs är att en handling eller annat material inte får lämnas ut till en part, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

Så strängt som undantagsregeln är utformad blir utrymmet för begränsning av kommunikation av sekretesskyddat material med part mycket litet. Sekretess med hänsyn till rikets säkerhet hör till vad som någon gång kan fylla kravet på synnerlig vikt och ge bärande skäl för att part inte ges insyn i materialet som sådant och tillfälle att yttra sig över det. Vidare brukar som exempel tas sekretessen enligt 7 kap. 6 § sekretesslagen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten för anmälan eller annan utsaga av enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, vilken gäller om det kan antas att fara uppkommer för den som gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom eller henne närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Uppgift som bedöms inte kunna lämnas ut är vanligen uppgift om källa för upplysningar som myndigheten har. Om det är namn på en person som bedöms inte kunna lämnas ut, får parten i regel del av handlingen i sin helhet men med namn på källor övermålade. Läget kan vara mer komplicerat om det inte är i första hand uppgift om själva källan som bedöms inte kunna lämnas ut, utan snarare uppgift om hur myndigheten erhållit materialet.

Ett exempel kan illustrera det sagda. Har polismyndigheten fått rättsens tillstånd till hemlig teleavlyssning (exempelvis med stöd av bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken på grund av misstanke om allvarligt brott) av en helt annan person än den utlänningsärendet gäller, kan det vid sådan avlyssning komma fram komprometterande uppgifter rörande annan än den avlyssningen gäller. Uppgift om sådan teleavlyssning är regelmässigt sekretessbelagd enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen (sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott). Läget kan då vara sådant att det inte är möjligt att i detalj redogöra för de uppgifter som kommit fram vid teleavlyssningen utan att det framgår att hemlig teleavlyssning av en annan person förekommit. Den uppgiften kan medföra att syftet med teleavlyssningen allvarligt skadas. Bestämmelserna i 14 kap. 5 § sekretesslagen innebär i sin tur att upplysning till parten om vad materialet innehåller får lämnas endast om det kan ske utan allvarlig skada för det intresse sekretessen skall bevaka.

I 14 kap. 5 § sekretesslagen föreskrivs vidare att, om det anses att parten inte bör få insyn i materialet som sådant, myndigheten på annat sätt skall lämna parten upplysning om vad det innehåller. Sådan upplysning skall lämnas i den mån det behövs för att parten skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda. Upplysningsplikten kan fullgöras såväl muntligen, vid en förhandling, som skriftligen. Lämnas upplysning

muntligen skall myndigheten vid behov förordna att den som erhåller upplysningen inte får obehörigen yppa vad han har fått veta.

### **Förbehål**

En myndighet får enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen ställa upp förbehåll som inskränker en enskilds rätt att lämna en uppgift vidare eller utnyttja uppgiften. Så skall ske om myndigheten finner att en sådan risk för skada, men eller annan olägenhet som enligt en sekretessbestämmelse utgör hinder att lämna uppgift till en enskild kan undanröjas genom förbehåll. En myndighet får enligt 14 kap. 10 § sekretesslagen också uppställa sådant förbehåll när myndigheten lämnar en sekretessbelagd uppgift till en part, ställföreträdare, ombud eller biträde. Ett sådant förbehåll får inte innebära förbud mot att utnyttja uppgiften i målet eller ärendet eller mot att lämna muntlig upplysning till part, ställföreträdare, ombud eller biträde.

Om en enskild samtycker till att en uppgift för vilken sekretess gäller till skydd för honom eller henne själv lämnas till en annan enskild endast under förutsättning att förbehåll uppställs, skall myndigheten uppställa förbehållet när uppgiften lämnas ut.

Det kan ibland visa sig lämpligt att lämna ut hemligt material eller en hemlig upplysning till en parts ombud (biträde) eller ställföreträdare i stället för till parten personligen (se prop. 1971:30 s. 444). Hinder möter inte i sådant fall att förbjuda ombudet eller ställföreträdaren att lämna en handling eller ett annat föremål vidare till parten. Däremot kan något förbud att lämna parten en muntlig upplysning inte åläggas ombudet eller ställföreträdaren, detta med tanke på det förtroendeförhållande som råder mellan ombudet och huvudmannen.

Det innebär ofta svåra avvägningar att avgöra i vilken utsträckning handlingar eller annat material som är sekretessbelagt av hänsyn till skydd för det allmänna skall delges en part. Å ena sidan finns det ett starkt rättssäkerhetsintresse av att parten får del av allt material som kommer att ligga till grund för beslutet. Å andra sidan finns den övergripande bestämmelsen i sekretesslagen om att uppgift inte får lämnas till parten, om det intresse sekretessen skall skydda kan komma att skadas allvarligt.

### **Överklagande**

Beslut att inte delge en part samtliga handlingar och annat material i ärendet kan inte överklagas särskilt utan endast i samband med att

beslutet i ärendet överklagas. En viss möjlighet finns dock för den enskilde att hävda att det rör sig om en allmän handling som skall lämnas ut även till den som inte är part i ärendet. Ett avslag på en sådan begäran kan överklagas till domstol; beslut av Invandrarverket eller Utlänningsnämnden överklagas till kammarrätten. Regeringsrätten har prövat framställningar från enskilda om att få del av Utlänningsnämndens reserapporter. Domstolarna har därvid delat Utlänningsnämndens uppfattning att sådana handlingar inte kan anses ha tillförts ett visst ärende och att de omfattas av utrikessekretessen.

## 8.2 Offentlighet vid förhandling och i dom

Ett grundläggande krav på domstolsförhandling är att den skall vara offentlig. En föreskrift om detta ges i 5 kap. 1 § rättegångsbalken, till vilken 16 § förvaltningsprocesslagen hänvisar.

Vissa undantag från offentligheten föreskrivs dock också. Utom de föreskrifter som endast gäller de allmänna domstolarna finns undantaget att förhör med den som är under femton år eller lider av psykisk störning får hållas inom stängda dörrar. I förvaltningsprocessen får rätten enligt 16 § förvaltningsprocesslagen förordna att förhandling skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen. Huvudregeln att en muntlig förhandling även hos en allmän förvaltningsdomstol skall vara offentlig är dock klar.

Det är här fråga om sekretess med hänsyn främst till skydd för en enskilds personliga förhållanden. Eftersom det är den enskilde som skall skyddas kan som framgår ovan den enskilde själv medge att sekretessen efterges. Problemet för parten är som också påpekats ovan när det är någon annan enskild som skall skyddas, och uppgifter därför kan hållas hemliga för parten.

När en domstol från en myndighet eller annan domstol erhåller en uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos domstolen (12 kap. 1 § sekretesslagen). Sekretessen fortplantar sig alltså. Samtidigt märks att samma sekretessregler i allmänhet gäller hos förvaltningsdomstolarna som hos förvaltningsmyndigheterna. För förordnande om förhandling inom stängda dörrar hos en förvaltningsdomstol är det tillräckligt att det kan antas att vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen oberoende av om fråga är om fortplantad sekretess eller om direkt tillämplig sekretess.

Av huvudregeln i 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken att förhandling vid domstol skall vara offentlig följer att ingen som önskar åhöra en förhandling får avvisas utan att rätten har meddelat förordnande om att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar. Den som är under 18 år kan dock avvisas, om rättens ordförande finner skäl till det.

Förordnar rätten att förhandling skall hållas inom stängda dörrar, betyder det att i princip endast rätten samt parterna med ombud eller biträden får vara närvarande. Vidare kommer naturligtvis den som skall höras som vittne eller sakkunnig att vara närvarande under den tid hans eller hennes närvaro är påkallad. Andra personer kan medges rätt att närvara.

Även om förhandlingar både vid allmän domstol och vid allmän förvaltningsdomstol således är offentliga, brukar varken allmänheten eller massmedia i någon större utsträckning infinna sig för att följa en sådan förhandling. En muntlig förhandling är dock offentlig även om ingen utomstående är närvarande som åhörare, om inte ett formellt beslut fattats om att förhandlingen hålls inom stängda dörrar. Enligt 12 kap. 3 § sekretesslagen upphör sekretess för uppgift i ett mål, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i samma mål. Även om den muntliga förhandlingen har hållits inom stängda dörrar, består sekretessen för förebringade uppgifter endast om rätten i domen eller det slutliga beslutet förordnar om det.

Vidare är att märka att enligt 12 kap. 4 § sekretesslagen sekretessen för en uppgift i ett mål eller ärende upphör att gälla om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i målet eller ärendet. Möjlighet finns visserligen för rätten att förordna om fortsatt sekretess även för uppgifter i domskäl, men denna möjlighet är inte avsedd att komma till användning annat än i yttersta undantagsfall. Detta betyder att rätten när den utformar domskälen alltid måste sovra så att ingen uppgift som behöver fortsatt sekretess röjs i onödan. Förordnande att sekretessen skall bestå får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av ett annat beslut, annat än om rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det.

Fullföljs talan i ett mål eller ärende vari domstol har meddelat förordnande om att sekretess för uppgift skall bestå, skall den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

## 9 Grundläggande krav på processordningen

### 9.1 Vissa uttryck och begrepp

Kommittén skall ta ställning till om utlännings- och medborgarskapsärenden skall prövas i tvåpartsprocess och om prövningen skall göras av domstolar, domstolsliknande organ eller renodlade förvaltningsmyndigheter och med ledning av sin utredning föreslå eventuella ändringar av nuvarande instansordning. Kommittén skall utgå från att basen för processen utgörs av handläggningen i första instans.

Begreppet *instans* har visat sig kunna ge upphov till skilda tolkningar. Dels används uttrycket som i direktiven för att beteckna det organ som först fattar beslut i ett ärende, dels används det, då domstol kan överpröva detta beslut, som beteckning på denna domstol, som då är första domstolsinstans. I betänkandet används uttrycket på samma sätt som i direktiven, dvs. som beteckning på det organ som först fattar beslut i ärendet. I förarbetena till 1986 års förvaltningslag (se prop. 1985/86:80 s. 12) framhålls således bl.a. att tyngdpunkten i förfarandet borde förskjutas nedåt i instansordningen, särskilt mot den första instansen i kedjan. I andra sammanhang, där det förts resonemang om tyngdpunkten i första instans, avses med uttrycket första domstolsinstans, och resonemanget rör tyngdpunktsförhållandet mellan domstolsnivåerna. Sålunda påpekas det i propositionen om översyn av förvaltningslagen m.m. (prop. 1997/98:101 s. 80 f.) att genom inledandet av instansordningsreformen och det fortsatta reformarbetet inom förvaltningsprocessen tyngdpunkten i förvaltningsrättskipningen har förskjutits nedåt och att den första domstolsprövningen numera som huvudregel sker i länsrätt i stället för i kammarrätt.

Vid en diskussion av en instans- och processordning för utlänningsärenden gäller en av frågorna skillnaden mellan ärenden där avlägsnande ur riket blir aktuellt och andra. En annan fråga avser skillnaden mellan å ena sidan asyl, dvs. uppehållstillstånd som flykting, och uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt, där det finns en rätt till uppehållstillstånd, och å andra sidan uppehållstillstånd av humanitära



skäl, som får ges till en utlänning. Bedömningen av rätten till uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt är mera renodlat juridisk, medan frågan om uppehållstillstånd bör ges av humanitära skäl har större inslag av andra överväganden. Det är inte självklart att samma beslutssystem är bäst lämpat för de olika slagen av ärenden. Däremot kan stora praktiska svårigheter och dubbelarbete förutses vid olika system för olika frågor.

Det kan också finnas anledning att påminna om betydelsen av uttrycket *flykting*. Uttrycket har kommit att bli dubbeltydigt. I den allmänna debatten används uttrycket ofta om människor som av mycket olika skäl har flytt från eller i övrigt lämnat sitt land med avsikten att söka en mindre svår tillvaro i ett annat land. I utlänningsrätten, och i detta betänkande, används uttrycket mera specifikt: en flykting är den som uppfyller de krav som anges i FN:s flyktingkonvention, dvs. en konventionsflykting. De som i allmän debatt omnämns som flyktingar kan således mycket väl vara flyktingar också i den mera specifika betydelsen, men de behöver inte vara det. Även om de inte är flyktingar i konventionens mening kan de vara i lika stort behov av skydd eller annan hjälp.

I utlänningslagen avses sedan den 1 januari 1997 med *asyl* uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting. Användningen av ordet anknyter således till det språkbruk som gällde före 1989 års utlänningslag.

Beteckningen *asylärenden* kan i första hand leda tanken till ärenden som grundas på en ansökan om asyl. Som påpekas i den migrationspolitiska propositionen (prop. 1996/97:25 s. 289) torde en skyddsökande i regel i första hand ansöka om asyl. Även om en ansökan uttryckligen avser skydd av annat skäl, skall den ändå handläggas på samma sätt som en asylansökan. Beteckningen *asylärenden* omfattar därför i detta betänkande även sådana ärenden.

## 9.2 Tvåpartsförfarande och muntlig förhandling

<b>Kommitténs förslag:</b> Processordningen skall innehålla tvåpartsförfarande och möjligheter till muntlig förhandling mellan parterna.
--

I kommitténs direktiv betonas vikten av rättssäkerhet och snabbhet. Vidare framhålls att organisationen skall kunna ökas och minskas i storlek, beroende på tillströmningen av ärenden. De ekonomiska konsekvenserna av olika organisatoriska lösningar skall utredas, och kom-

mittén skall uppmärksamma resursbehoven. Ett ytterligare grundläggande krav är att ordningen står i överensstämmelse med EG-regler och andra internationella åtaganden.

I uppdraget ingår att pröva om ett införande av tvåpartsprocess kan medföra sådana förbättringar att processordningen för såväl utlänningsärenden som medborgarskapsärenden bör ändras. Om kommittén anser att tvåpartsprocess bör införas, innebär ett sådant ställningstagande ytterligare en anledning att pröva utformningen av den framtida instansordningen.

Den första frågan är då vad som främjar *rättssäkerheten*. De brister som främst påtalats i handläggningen av asylärenden är bristen på motpart till den sökande och bristen på muntlig förhandling mellan sökanden och motparten.

Behovet av en företrädare för de allmänna intressena hänger i första hand samman med utredningskravet. Utredningsmaterialet blir fylligare i en tvåpartsprocess genom parternas dialog, även om det inte i varje enskilt fall nödvändigtvis är en fördel för en enskild att bli "motsagd" av en motpart. Betydelsen av en motpart accentueras vid behov av muntlig förhandling.

Genom att parterna i en tvåpartsprocess sörjer för ett bättre utredningsmaterial avlastas beslutsmyndigheten en del av arbetet för att sakfrågorna i målet blir tillräckligt utredda. Behovet av aktivitet från beslutsmyndighetens sida minskar när det gäller att skaffa in utredning i målet. Det kan vara en fördel eftersom det finns en uppenbar risk att en beslutande myndighet som själv hämtar in utredning i målet kan komma att uppfattas som partisk, särskilt om utredningen visar sig vara till nackdel för den enskilda parten.

Den enskilda parten kan också ha en hel del att tjäna på att de allmänna intressena blir partsföreträdare i ärendet. Genom motpartens agerande kan den enskilde få bättre kunskap om vad som krävs av henne eller honom för att vinna framgång i processen.

Behovet av muntlig förhandling aktualiseras givetvis när det är fråga om att bedöma den sökandes trovärdighet. En sådan förhandling kan också bidra till att reda ut missförstånd i olika avseenden. Sökanden kan uppleva att han eller hon har kommit till tals bättre och därför ha lättare att godta ett beslut, även om det går honom eller henne emot. I bästa fall kan därför en muntlig förhandling bidra inte bara till ett mera rättssäkert resultat utan också till ett snabbare slut på den sammanlagda processen.

Mot den angivna bakgrunden anser kommittén att det i asylärendeprocessen bör införas tvåpartsförfarande med möjligheter till muntlig förhandling. Ett sådant förfarande är kännetecknande för förfarandet i domstol.

Kravet på rättssäkerhet kan ibland stå i visst motsatsförhållande till kravet på snabbhet, men det behöver inte vara så. Att behöva vänta länge på att få "sin rätt" kan innebära en stor känsla av rättsosäkerhet och ett stort lidande, och möjligheterna till en rättssäker bedömning av olika faktorer kan ofta försämrats med tiden. Det bör dock erinras om att frågan om snabbhet inte alltid är en fråga om resurser. Vissa tidsfrister måste iakttas. Viss utredning som skall hämtas in från annat håll och som inte kan påskyndas av den egna myndigheten kan också medföra tidsutdräkt.

I kommitténs direktiv framhålls också att det finns starka skäl att ha korta väntetider i asylärenden. Ett skäl är humanitärt. För många är det påfrestande att under lång tid avvakta beslut. Ett annat är statsfinansiellt. Långa väntetider medför stora kostnader för de asylsökandes uppehälle.

De omständigheter under vilka en person har lämnat sitt land är givetvis varierande, men sådana uppbrott framstår i många fall för den enskilde som definitiva och kan vara dramatiska. Under tiden i väntan på beslut kan han eller hon inte på allvar försöka bygga upp en ny tillvaro. Tunga upplevelser i hemlandet kan vara extra svåra att bearbeta så länge frågan om "en varaktig stad" är oviss. Oron för framtiden är i sig psykiskt påfrestande.

Samtidigt föreligger vissa incitament att dra ut på processen för den som vill ha tillstånd att stanna i Sverige och är osäker på att de egna skälen räcker. Tiden i sig kan verka för en asylsökande genom att barn rotar sig, vänskaps- eller kärleksband knyts – allt omständigheter som gör att sökanden, även om de ursprungliga skälen inte är tillräckliga, kanske så småningom av humanitära skäl ändå får uppehållstillstånd. Exempelvis har hänsynen till barn som vistats här under lång tid i väntan på beslut legat bakom vissa regeringsförordningar. Tiden kan också på ett mer destruktivt sätt verka för sökanden genom att hans eller hennes psykiska hälsa bryts ned så att humanitära skäl som inte från början förelegat så småningom uppstår. Det kan av många skäl inte anses vara en acceptabel ordning att människor som från början inte har skyddsbehov eller andra skäl att få uppehållstillstånd endast till följd av att handläggningen drar ut på tiden till slut ändå får sådana skäl.

I asylärenden, där frågan om avlägsnande är aktuell, får behovet av snabbhet i processen särskilda ekonomiska dimensioner. Varje dygn som en asylsökande vistas i landet utan att få ett slutligt besked om sin ansökan kostar pengar. I budgeten för år 1998 har dygnskostnaden per person beräknats till 205 kr. Det innebär att för varje månad som handläggningstiden kan kortas minskas kostnaderna med ca 6 000 kr per person.

Stora kostnader, såväl mänskliga som ekonomiska, kan således sparas genom att den totala handläggningstiden kan hållas rimligt kort. En begränsning av antalet instanser till två – en beslutsinstans och en överprövningsinstans – vore därför önskvärd. Andra skäl, som kommittén återkommer till i samband med övervägandena av olika processalternativ, talar dock för att möjlighet till prövning i ytterligare en instans kan behövas.

Ett klart samband med kravet på korta handläggningstider har frågan om flexibilitet hos utrednings- och beslutsorganisationen. Stora fluktuationer har rått i antalet asylsökande som kommer till Sverige. Det finns ingen anledning tro att inte detta kommer att vara fallet också i framtiden. Organisationen måste med bibehållna kvalitetskrav kunna hantera även en kraftig tillströmning av asylärenden och kunna minskas i tider då antalet utlänningsärenden sjunker. Detta underlättas om organisationen ingår i en större organisation där grundläggande kunskaper och kompetens inom området kan byggas upp och vidmakthållas även vid fluktuationer. Under tider av lägre tillströmning av utlänningsärenden bör den större organisationen kunna använda de frigjorda resurserna till andra uppgifter för att vid behov åter kunna sätta in dem i utlänningsärenden.

Fluktuationsproblemen drabbar i första hand den första beslutsinstansen. Statens invandrarverk, som nu har ansvaret för såväl mottagning som utredning och beslutsfattande i asylärenden, är den myndighet som påverkas kraftigast och mest svårförutsebart av sådana fluktuationer, medan de följande instanserna i beslutskedjan ges förvarning och visst rådrum.

I fråga om resursbehoven återkommer kommittén i ett senare avsnitt. Resursbehoven skall enligt direktiven uppmärksammas. Systemet skall stå i överensstämmelse med våra internationella åtaganden inom EU och i övrigt. Närmare överväganden om systemens överensstämmelse med internationella åtaganden görs främst i samband med diskussionen av den s.k. snabbprocessen och prövningen av s.k. säkerhetsärenden.

## 9.3 Instansordning

### 9.3.1 Tvåpartsförfarande hos Invandrarverket?

**Kommitténs bedömning:** Någon asylnämnd hos Invandrarverket bör inte införas.

Kommittén skall utgå från att basen för processen utgörs av handläggningen i första instans.

Det finns många skäl för att tyngdpunkten i rättskipning skall ligga i första instans. Det viktigaste skälet har angivits vara (jfr prop. 1996/97:131 s. 37) att rättssäkerheten måste komma alla till del, inte bara dem som överklagar. Ett annat viktigt skäl är det processekonomiska; ett mål eller ärende skall inte behöva föras upp i instanskedjan av det skälet att hanteringen i första instans är otillfredsställande.

Att basen för processen utgörs av handläggningen i första instans måste anses vara en självklarhet. Det får här anses innebära att utredningen skall vara fullständig och tillförlitlig, då den första instansen fattar beslut i ärendet, och därutöver att beslutet är noggrant och systematiskt motiverat. Härigenom läggs basen för en eventuellt fortsatt process.

Inom kommittén råder enighet om att Invandrarverket även i fortsättningen skall ha ansvaret för utredning av asylärenden. Likaså råder enighet om att verket bör få fatta sådana beslut som innebär att asyl eller uppehållstillstånd av andra skäl ges (bifallsbeslut). Däremot råder olika uppfattning om instansordningen, då verket anser att en asylsökande inte bör ges uppehållstillstånd utan i stället avvisas eller utvisas. Även i dessa fall kommer dock verkets bedömning att leda fram till ett ställningstagande i ärendet. Betydelsen av en grundlig utredning och klart redovisade skäl till ställningstagandet är densamma, antingen ställningstagandet rubriceras som beslut eller utgörs av en ansökan till något annat organ att detta skall fatta ett visst beslut. Huruvida verket kan betecknas som instans blir emellertid beroende på om ställningstagandet betecknas som ett beslut i sakfrågan (uppehållstillstånd/avlägsnande).

Som kommittén har konstaterat är det av avgörande betydelse för tilltron till systemet att ett tvåparts- och förhandlingsförfarande införas, dvs. ett domstolsförfarande.

En första fråga är då om ett organ med domstolsförfarande kan byggas in i Invandrarverket. Ett tvåpartspräglad förfarande skulle kunna åstadkommas genom att olika organ inom verket utreder och fattar preliminärt beslut respektive omprövar beslutet – på begäran av den

enskilde eller efter hänskjutande av den som fattat det preliminära beslutet eller automatiskt. Vid omprövningen skulle den som fattat det preliminära beslutet eller eventuellt en särskild allmän ombudsmyndighet inom verket kunna vara motpart till sökanden. Som omprövningsorgan skulle efter mönster av Utlänningsnämnden kunna inrättas en eller flera särskilda asylnämnder inom verket.

En regel om omprövningsskyldighet, som numera gäller även i utlänningsärenden, finns i 27 § förvaltningslagen (1986:223). Enligt den regeln skall en myndighet, om den finner att ett beslut som den har meddelat som första instans är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ändra beslutet. En förutsättning är att ändringen kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet har överklagats, såvida inte klaganden begär inhibition. Skyldigheten gäller inte om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det annars finns särskilda skäl mot det. Vid sidan av den reglerade obligatoriska omprövningsskyldigheten har myndigheter i allmänhet en i praxis fastlagd möjlighet att företa själv rättelse. Regeringsrätten har (RÅ 1996 Ref 51) slagit fast att det, med beaktande av att myndigheterna får ändra beslut även i andra fall än vad som anges i 27 § förvaltningslagen, i många fall föreligger en skyldighet för en myndighet att på begäran ompröva ett förpliktande beslut. En sådan prövning är enligt Regeringsrättens mening i princip inte begränsad till frågan om beslutet är uppenbart oriktigt utan avser beslutets riktighet över huvud taget, dock att omprövningsskyldigheten normalt omfattar endast de omständigheter som anförts till stöd för framställningen om omprövning. Omprövningsmöjligheten får enligt Regeringsrätten inte utnyttjas så att det slutgiltiga avgörandet dröjer längre än annars eller så att förfarandet blir krångligare eller dyrare. – Som anges i kapitel 3 bereds inom Justitiedepartementet ett förslag om att mera utvecklade omprövningsbestämmelser skall införas i förvaltningslagen.

Enligt kommitténs uppfattning kan inte utvidgade möjligheter till omprövning antas ge samma processekonomiska vinster i utlänningsärenden som i en del andra ärenden.

En modell med prövning eller omprövning hos en asylnämnd hos Invandrarverket förutsätter att de två olika verksamheterna godtas som skilda intressenter. Den torde ändå kräva en överinstans. Dels kan knappast omprövning inom samma myndighet tillgodose kravet på möjlighet för den enskilde att kunna få sin sak prövad i minst två instanser, dels skulle det med regionalt anknutna asylnämnder finnas risk för splittrad praxis. Därmed får man tre prövningsomgångar – två hos Invandrarverket och en hos överinstansen – utan begränsning

genom krav på prövningstillstånd. Detta talar mot ett omprövningsförfarande i asylnämnd hos Invandrarverket.

En annan modell är att Invandrarverkets beslut fattas antingen (i helt klara fall) av som nu *en* beslutsfattare eller (i inte helt klara fall) efter hänskjutande av *en större krets* beslutsfattare i ett tvåpartsliknande förfarande på det sättet att handläggaren/hänskjutaren presenterar ett beslutsförslag.

Ingendera modellen innebär enligt kommitténs uppfattning att ett mera renodlat domstolsförfarande kan undvaras. Till detta kommer att överklagandefrekvensen i avlägsnandeärenden är hög. Att avlägsnandebeslut i asylärenden inte överklagas hör till undantagen. Fördelarna av en obligatorisk omprövning inom beslutsmyndigheten är därför inte desamma som kan vara fallet för andra förvaltningsärenden. Detta leder fram till att det knappast finns anledning att bygga ut processen i Invandrarverket med asylnämnd eller liknande. I stället blir ett domstolsförfarande meningsfullt först efter det att verket gjort sitt ställningstagande. Detta står också i bäst överensstämmelse med rådande förvaltningsrättsliga och förvaltningsprocessrättsliga principer.

Kommittén anser således inte att det finns skäl att lägga domstolsprövningen hos Invandrarverket med lekmannainslag. Ett tvåpartsförfarande med muntlig förhandling hanteras bättre i traditionella domstolar.

### 9.3.2 Särskilda domstolar eller integration

**Kommitténs förslag:** Invandrarverkets ställningstagande överprövas av en utlänningsdomstol. Utlänningsdomstolar knyts till vissa länsrätter. En Utlänningsöverdomstol knyts till en kammarrätt.

Kommittén har konstaterat att ett tvåpartsförfarande med muntlig förhandling bör förläggas till domstol. Nästa fråga blir då vilka krav som bör gälla för ett sådant organ för domstolsförfarande i utlänningsärenden. Alternativen är att bygga på det ordinarie domstolsväsendet (allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar) eller att inrätta en eller flera specialdomstolar, som närmast skulle bygga på den nuvarande Utlänningsnämnden.

#### **För- och nackdelar med specialdomstolar**

För existensen av specialdomstolar har i huvudsak tre argument använts, nämligen önskemålet att upprätthålla ett specialkunnande

inom domstolen, att skapa förutsättningar för en snabb process och att främja parternas förtroende för rättskipningen genom att intresseledamöter deltar i dömandet (prop. 1993/94:200 s. 30 f.).

Behovet av *specialkunnande* kan vara ett betydelsefullt argument för specialdomstolsalternativet. Asylärendeprocessen är ett specialområde som ofta är förenat med svåra frågor gällande bevisning, dvs. främst trovärdighetsbedömning, bedömning av förhållandena i ursprungsländer och tolkning av lagen. Ärendena kräver specialkunskaper om flykting- och folkrätt. Kunskapen om olika ursprungsländer och om olika kulturer måste hållas på en hög och ständigt aktuell nivå. Bedömningen av hur humanitära skäl skall beaktas kan ofta vara svår.

Samtidigt förhåller det sig så att varje rätts- och ämnesområde kan sägas vara unikt i varierande grad och fordra speciella kunskaper. En jurist som arbetar mycket inom ett begränsat område av det juridiska fältet tillägnar sig med tiden ett specialkunnande inom detta område. Detta gäller såväl mera allmänna och förhållandevis enkla frågor om t.ex. hur lagstiftningen inom området är uppbyggd och var rättskällorna finns, som invecklade juridiska frågor. Detta krav tillgodoses särskilt tydligt i specialdomstolarna och i de till de allmänna domstolarna knutna särskilda domstolarna. Samma resultat åstadkommer man inom domstolsväsendet i övrigt i de fall målen koncentreras till vissa domstolar eller när mål speciallottas på vissa avdelningar eller rotlar inom en domstol.

Deltagande av *intresseledamöter* är enligt kommitténs uppfattning inte aktuellt i utlänningsärenden. Behovet av insyn och inflytande för lekmän och frivilligorganisationer diskuteras i ett senare sammanhang.

När det gäller *snabbheten* i förfarandet kan det konstateras att handläggningen av en viss typ av ärenden i och för sig kan sägas prioriteras i en specialdomstol om den handlägger bara denna ärendetyp. En specialdomstol utgör emellertid i sig ingen garanti för ett snabbt förfarande.

Utvecklingen under senare år måste anses ha gått från fristående specialdomstolar mot en integrering i allmänna domstolar. En nackdel med fristående specialdomstolar har därvid ansetts vara att sådana domstolar periodvis har haft svårt att rekrytera personal, framför allt föredragande. Vissa fristående specialdomstolar har dessutom varit relativt små och sårbara, och de har saknat flexibilitet inom organisationen. Detta har inneburit bl.a. att kostnaderna för administrationen i dessa specialdomstolar blir förhållandevis höga.

I synnerhet utlänningsärendena med deras stora variation i måltillströmning lämpar sig enligt kommitténs uppfattning illa för en fristående specialdomstol, som för att fungera optimalt skall ha ett jämnt måltillflöde.



Utlänningsnämnden måste i detta avseende sägas vara en olämplig organisation. Även om nämndens resurser kan omfördelas mellan de olika typerna av ärenden som nämnden handlägger, kan inte bortses från att antalet asylärenden är styrande för det totala resursbehovet. Vid stor tillströmning behövs nyrekrytering av personal med därav följande behov av nyanskaffning av lokaler och andra investeringar. När sedan antalet ärenden minskar, är organisationen alltför stor med därav följande onödiga kostnader.

De nackdelar man erfarit med fristående specialdomstolar och som är väl kända oavsett vilka uppgifter domstolarna har haft har lett till att en strävan varit att så långt möjligt integrera dem i det allmänna domstolsväsendet. Att inrätta nya fristående specialdomstolar går alltså emot senare års strävanden från statsmakternas sida. Enligt kommitténs uppfattning bör en strävan också vara att så långt möjligt betona utlänningsrättens samband med övrig förvaltningsrättslig lagskipning.

Liksom Invandrarverket behöver utreda och fatta beslut på olika håll i landet räcker det inte med att en utlänningsdomstol finns tillgänglig endast på ett håll. De intressen som här står emot varandra är å ena sidan intresset av närhet till parterna och å andra sidan intresset av att inte behöva sprida verksamheten alltför mycket. Närheten till parterna behövs för att det inte skall bli alltför kostsamt och besvärligt för enskilda, biträden och Invandrarverkets företrädare att inställa sig till muntlig förhandling. Ett skäl till att verksamheten inte bör spridas för mycket är att det kan vara svårt att bygga upp och upprätthålla kompetens på området om antalet ärenden är för litet. Ett annat skäl, om utlänningsdomstolarna knyts till det allmänna domstolsväsendet, är att domstolen inte får vara så liten att utlänningsärenden blir helt dominerande. Tillgången till goda tolkar och dugliga offentliga biträden måste också anses bättre om verksamheten koncentreras något.

Problemet med tillgänglighet för parterna, om man vill inskränka instanskedjan till en instans utöver Invandrarverket, kan lösas genom att en överordnad Utlänningsdomstol antingen arbetar genom filialer i olika delar i landet eller själv reser runt i landet och håller förhandlingar. Ingenting av dessa lösningar anser kommittén vara tilltalande.

### **För- och nackdelar med prövning inom det ordinarie domstolsväsendet**

Mer i linje med utvecklingen ligger enligt kommitténs uppfattning att knyta utlänningsdomstolarna till den traditionella domstolsorganisationen, antingen de allmänna domstolarna (tingsrätt–hovrätt–Högsta domstolen) eller de allmänna förvaltningsdomstolarna (länsrätt–

kammarrätt–Regeringsrätten). Som kommittén nyss uttalat bör sambandet mellan utlänningsrätten och övrig förvaltningsrätt betonas och det blir då naturligt att välja förvaltningsdomstolarna. Väsentliga delar av förfarandet handhas inom en central förvaltningsmyndighet. Vid ett sammanträffande med representanter för Länsrätten i Stockholms län, Kammarrätten i Stockholm, Stockholms tingsrätt och Svea hovrätt var också representanterna överens om att handläggning av utlänningsärenden inom de allmänna förvaltningsdomstolarna och enligt den processordning som gäller för dem är att föredra framför hantering inom de allmänna domstolarna med deras stelare processregler.

Vid förvaltningsdomstolarna ställs man inför problemet med den långa instanskedjan. Målen kan föras upp till Regeringsrätten, om inte för fullständig prövning så ändå för prövning av frågan om prövningsstillstånd skall beviljas. Till detta kommer, som tidigare påpekats, att överklagandefrekvensen i avvsningsärenden är hög. Om Sverige skall följa de krav som barnkonventionen ställer på behandlingen av barn och ha en human behandling även av andra än barnfamiljer låter sig detta inte förenas med en domstolsprövning i tre instanser utöver utlänningsmyndighetens, dvs. Invandrarverkets, grundläggande prövning.

Om målen kan föras upp i Regeringsrätten kan man realistiskt räkna med en lika hög överklagandefrekvens som i kammarrätten, dvs. ett överklagande i praktiskt taget alla mål där avlägsnande skall ske. Genomsnittstiden för den sammanlagda processen inklusive tiden för överklagandet skulle då förlängas med ytterligare minst 3–4 månader och utsikterna för den enskilde att få prövningstillstånd på de grunder som är tillämpliga i Regeringsrätten skulle vara mycket små. Nackdelarna med den ytterligare tidsutdräkten i målen måste vägas mot fördelarna av att få prövat – i huvudsak – prejudikatintresset även i Regeringsrätten. En process som sammantaget, inkl. förfarandet hos Invandrarverket, i allra bästa fall kan beräknas ta ett år, och i de flesta fall betydligt längre tid, är inte acceptabel vare sig från sökandens eller landets synpunkt. Alltför många mål skulle ta så lång tid innan de var slutligt avgjorda i Regeringsrätten att tidsutdräkten i sig skulle resa krav på att sökanden skulle få stanna i landet av humanitära skäl.

Rättssäkerheten kan inte mätas enbart i antalet instanser. En aspekt av rättssäkerheten är också att ett slutligt avgörande i ett ärende inte skall dröja alltför länge. Möjligheten till prövning av utlänningsärendena i fyra instanser innebär att den enskilde gång på gång sätter sitt hopp till en annan utgång i högre instans och under tiden lever i det vacuum som uppstår så länge han eller hon inte har fått ett slutligt besked i frågan om uppehållstillstånd. En sådan instanskedja är också oproportionerligt dyr för staten främst på grund av de kostnader som är förenade med försörjningen av asylsökande under en lång väntetid. Möjlighe-

terna är stora att slutresultatet blir ett konstaterande av att någon skyddsgrund varken finns eller har funnits, men att humanitära skäl för utlänningsen att ändå få stanna i landet har uppkommit under den långa tid han eller hon har väntat på beslut. Detta är visserligen en i det läget välkommen men många gånger dyrköpt utgång också för den enskilde. Resultatet är inte tillfredsställande om man vill värna om de principer som bär upp asyltagstiftningen och förbehålla rätten att få stanna i landet för dem som söker sig hit därför att de har ett skyddsbehov eller tunga humanitära skäl redan vid ankomsten.

### **Utlänningsdomstolar knutna till allmänna förvaltningsdomstolar**

Kommittén anser att en särskild instansordning bör sökas. Denna bör innebära en både juridiskt säker och någorlunda snabb behandling av ärenden där det är fråga om att en person skall avvisas eller utvisas ur landet. Ordningen bör anknyta till den som finns inom de allmänna förvaltningsdomstolarna med de fördelar i form av domarkompetens och flexibilitet i personalresurserna som dessa ger. Samtidigt måste processen kunna slutföras snabbare än vad som kan ske inom en traditionell instansordning länsrätt–kammarrätt–Regeringsrätten.

Ett särskilt problem i detta sammanhang är också de regler som gäller för EES-medborgare. Sedan den 1 januari 1997 kan beslut om avslag på ansökningar om uppehållstillstånd överklagas även om de inte är förbundna med beslut om avvisning eller utvisning. Övervägandena bakom denna förändring framgår av motiven (prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80). I propositionen (s. 210) framhölls med hänvisning till främst artikel 8 i direktiv 64/221/EEG att medborgare i EES-kretsen och deras anhöriga inte skall ges sämre förutsättningar att överklaga ett beslut angående inresa eller vägran att utfärda eller förnya ett uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning än vad som gäller för svenska medborgare beträffande andra förvaltningsbeslut. Vidare framhölls att en majoritet av de beslut som fattas av förvaltningsmyndigheter i Sverige går att överklaga, och detta förhållande ledde med beaktande av vad som sägs i artikel 8 till slutsatsen att Sverige för att helt uppfylla direktivet i denna del borde föra in bestämmelser i utlänningslagen som gör att alla beslutstyper som nämns i artikeln går att överklaga. Mot bakgrunden av att det i Sverige inte fanns någon enhetlig överklagandeordning för förvaltningsbeslut ansåg regeringen inte att artikeln borde tolkas så att Sverige måste införa en överklaganderätt till förvaltningsdomstol för de beslutstyper som artikeln berör, utan rätten att överpröva besluten

borde förbehållas de myndigheter som prövar övriga utlänningsärenden.

Om utlänningsärendena, som omfattar även medborgare i EES-kretsen och deras anhöriga, inlemmas som vanliga förvaltningsmål i förvaltningsprocessen men med kammarrätterna som slutinstans, aktualiseras enligt det resonemang som fördes i den migrationspolitiska propositionen frågan om olika instansordning skall gälla för EES-medborgare och för tredjelandsmedborgare. Även om överklagande till förvaltningsdomstol numera anges som huvudregel i förvaltningsprocesslagen, prövas dock sådana beslut alltjämt även i annan ordning. Den processordning för utlänningsärenden som kommittén förordar är en sådan ordning. Den ansluter ändå till processordningen inom förvaltningsprocessen med de fördelar detta ger. Den ger utrymme för att samla prövningen av utlänningsärenden till vissa av de allmänna förvaltningsdomstolarna med de fördelar i kompetensuppbyggnad som det ger.

Mot denna bakgrund förordar kommittén att vissa länsrätter skall utgöra utlänningsdomstolar på samma sätt som vissa tingsrätter utgör fastighetsdomstolar och kommer att utgöra regionala miljödomstolar. För att få möjlighet till prejudikatbildning bör en kammarrätt utses till Utlänningsöverdomstol. Möjligheten att föra upp mål till Regeringsrätten begränsas däremot till förfarandet vid resningsansökningar.

Eftersom vissa skiljaktigheter kommer att finnas mellan främst instansordningen i utlänningsmål och i domstolarnas övriga mål anser kommittén att domstolarna när de handlägger utlänningsärendena bör göra det under en särskild benämning. Kommittén har valt beteckningen utlänningsdomstol och Utlänningsöverdomstol. Att domstolarna administrativt kommer att höra till länsrätter och en kammarrätt innebär att chefen för respektive länsrätt och kammarrätt också kommer att vara administrativ chef för respektive utlänningsdomstolar och Utlänningsöverdomstolen. Chefen för den allmänna förvaltningsdomstolen kommer därigenom att svara för indelningen av domare och annan personal även på de avdelningar som utgör utlänningsdomstol respektive Utlänningsöverdomstol.

Kommittén anser det mer kostnadseffektivt med flera utlänningsdomstolar än om målen avgörs vid endast en domstol. Inslaget av muntliga förhandlingar kan beräknas vara mycket högt i ärenden som rör avvisning eller utvisning. Kostnaderna för resor och spilltid för parterna, biträdet och nämndemännen minskas avsevärt i förhållande till om endast en domstol skulle handlägga målen. Frekvensen av muntliga förhandlingar kommer att vara väsentligt lägre i Utlänningsöverdomstolen och den nämnda kostnadsaspekten har där inte samma betydelse.

Att utnyttja befintliga organ jämfört med att hålla egen administration för ett mindre specialorgan ger också kostnadsbesparingar. Egen administration och beredningsorganisation kräver resurser, vilket kan bli särskilt betungande vid varierande ärendetillströmning. Frågan om varierande ärendetillströmning leder in på vad som måste anses vara den ovedersägliga styrkan hos lösningen att lägga processen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna, nämligen flexibiliteten i organisationen. I och med att utlänningsärendena förs in i en större organisation kan resurser föras dit, när antalet asylsökande är stort, och föras därifrån till andra områden inom domstolen – eller från kammarrätt till länsrätt och vice versa – när kapaciteten blir onödigt stor i förhållande till ärendemängden. Vid personalrotation kommer det även vid växlande arbetsbelastning att finnas en kärna av domarpersonal som kan föra kunskap och erfarenhet vidare.

Processformen i förvaltningsdomstolarna ger en färdig modell för det tvåpartsförfarande och den möjlighet till muntlig förhandling som kommittén så starkt förordar. De sammansättnings- och processregler som gäller för de allmänna förvaltningsdomstolarna är i stort väl lämpade för handläggningen av utlännings- och medborgarskapsärenden. Inom domstolarna finns vidare juridiskt handlag och vana vid förhandlingar. Bedömning av utlänningsärenden kommer att ingå i vanlig domartjänstgöring. Frågan om hur domare på tillräckligt hög nivå skall lockas att handlägga utlänningsärenden uppstår därför inte på samma sätt som i fristående specialdomstolar. För en ung jurist i förvaltningsdomstol som deltar i handläggningen av utlänningsärenden innebär det inte en juridisk nisch, utan han eller hon kan lättare hålla ett vidare arbetsfält öppet. Med integrationen i allmän förvaltningsdomstol kan inslaget av andra mål för domare och handläggare bidra till ett annat och vidare perspektiv på handläggningen av utlänningsärendena, som då de gäller avvisning eller utvisning generellt sett är "tunga" ärenden. Även perspektivet på domstolens övriga mål kan genom inslaget av utlänningsärenden vidgas.

En knytning till förvaltningsdomstolarna innebär också att frågor om förvar och uppsikt kommer att kunna hanteras i samma instansordning som övriga ärenden enligt utlänningslagen.

Länsrätterna är i huvudsak lokaliserade till landets residensstäder och har länet som domkrets. Kammarrätter finns på fyra platser i landet. De stora länsrätterna är, liksom en stor kammarrätt, en flexibel organisation.

Det bör således finnas möjlighet att inrätta utlänningsdomstolar på flera håll i landet. Kommittén återkommer i ett senare sammanhang till frågan om vilka av de befintliga domstolarna som bör handlägga utlänningsärenden.

### **Alternativ för domstolsprövning**

Med hänsyn till kommitténs direktiv har utarbetats tre alternativ. Alternativ 1 innebär att Invandrarverket fattar beslut, som kan överklagas till utlänningsdomstol inom länsrätt, alternativ 2 att Invandrarverket ansöker hos domstolen om att utlänningar som verket inte anser bör få uppehållstillstånd skall avvisas ur landet och alternativ 3 att beslut av Invandrarverket om avvisning skall underställas utlänningsdomstol för godkännande. Därutöver har skisserats en fristående specialdomstol som överinstans till Invandrarverket.

Alternativen avser endast ärenden där avvisning eller utvisning (avlägsnandeärenden) är aktuellt. För övriga ärenden finns inte anledning att lägga fram olika alternativ. De bör enligt kommitténs uppfattning hanteras enligt den s.k. förvaltningsbeslutsmodellen (alternativ 1). Detta stämmer också överens med direktiven.

### **Rätten att överklaga**

I fråga om rätten att överklaga domar och beslut kan allmänt sägas att en förutsättning för att en part skall ha sådan rätt i regel är att domen eller beslutet har gått honom eller henne emot. Detta följer av allmänna processrättsliga grunder och kommer till uttryck i 22 § förvaltningslagen och i 33 § förvaltningsprocesslagen. Processlagberedningen, PLB, påpekade i sitt förslag till rättegångsbalk (se SOU 1938:44 s. 509) att hänsyn i viss utsträckning måste tas inte bara till domslutet utan även till motiveringen, i den mån den inverkar på partens rättsliga ställning. Förutsättning för rätten att överklaga borde vara att parten ägde ett rättsligt intresse av att erhålla ändring i domen. I regel torde det inte föreligga då parten var missnöjd endast med underrättens domskäl. De allmänna principer som PLB skildrade tillämpas också i förvaltningsprocessen (se Bertil Wennergren, *Förvaltningsprocess*, Stockholm 1995, s. 274 f.).

### **9.3.3 Nya ansökningar (NUT)**

Frågan om förfarandet i ärenden om s.k. nya ansökningar kommer att behandlas i kapitel 22. Kommittén vill dock redan här förutskicka att sådana ärenden enligt förslaget inte skall behandlas i kammarrätt.

## 10 Alternativ för instans- och processordningen

Vid beskrivningen av de olika alternativen har hänsyn endast tagits till avlägsnandeärenden. Vidare har bortsetts från de ärenden där polismyndigheten enligt nuvarande ordning beslutar i första instans.

I bilaga 3 finns en schematisk framställning av de olika alternativen.

### 10.1 Förvaltningsbeslutsmodell (alternativ 1)

Alternativet innebär enligt kommitténs direktiv att alla ärenden prövas i första instans av Invandrarverket och i andra instans av en domstol eller ett domstolsliknande organ.

Enligt kommitténs uppfattning kan alternativet utformas enligt följande.

Ansökan om uppehållstillstånd, vare sig fråga är om asyl eller uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller av humanitära eller andra skäl görs hos Invandrarverket, som fattar beslut i första instans.

Invandrarverkets beslut kan överklagas av den enskilde till en utlänningsdomstol, som är en länsrätt. I länsrätten som utlänningsdomstol blir Invandrarverket enligt allmänna förvaltningsrättsliga regler motpart till sökanden.

Utlänningsdomstolens beslut kan av endera parten överklagas till Utlänningsöverdomstolen, som är en kammarrätt. För att ärendet skall prövas av Utlänningsöverdomstolen krävs dock att prövningstillstånd meddelats.

Även ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd och utvisning prövas i denna modell av Invandrarverket.

## 10.2 Ansökan av SIV-modell (alternativ 2)

I direktiven anges ett alternativ där ärenden om avvísning och utvisning prövas i båda instanserna av domstol eller domstolsliknande organ och andra ärenden eventuellt prövas i första instans av Invandrarverket.

Enligt kommitténs uppfattning kan alternativet utformas enligt följande.

Ansökan om uppehållstillstånd görs även enligt detta alternativ hos Invandrarverket. Verket prövar ansökningsen.

Om Invandrarverket anser att uppehållstillstånd (på grund av flyktingskap eller skyddsbehov i övrigt eller av andra skäl) bör beviljas, meddelar verket uppehållstillstånd.

Om Invandrarverket däremot anser att uppehållstillstånd inte bör beviljas och att utlänningen således bör avvisas eller utvisas, får verket ansöka om ett avvísnings- eller utvisningsbeslut hos utlänningsdomstolen. Grunden för avvísnings- eller utvisningsansökan är att utlänningen enligt verkets bedömning inte bör ges uppehållstillstånd. Verket får därför i sin ansökan utveckla sin uppfattning i den frågan, och detta gäller alla de grunder för uppehållstillstånd – flyktingskäl, skyddsbehov i övrigt och/eller humanitära skäl – som utlänningen har åberopat.

Eftersom frågan om avlägsnande är helt avhängig av frågan om uppehållstillstånd skall beviljas eller inte – beslut om avlägsnande är en konsekvens av att det inte bedöms finnas tillräckliga skäl att ge uppehållstillstånd – bör beslut i avlägsnandefrågan inte rimligen fattas fristående från beslut i frågan om uppehållstillstånd. Besluten får då fattas av utlänningsdomstolen i ett sammanhang. Invandrarverkets ansökan om avvísning eller utvisning innebär således i realiteten en ansökan om att utlänningens ansökan om uppehållstillstånd skall avslås.

Utlänningsdomstolen fattar således beslut över Invandrarverkets och utlänningens ansökan i ett sammanhang. Avslag på verkets ansökan innebär bifall (helt eller delvis) på utlänningens ansökan. Bifall till verkets ansökan innebär avslag på utlänningens ansökan. Avvísnings- eller utvisningsfrågan, liksom frågan om grunden för det uppehållstillstånd som utlänningen beviljas, kommer formellt att ha prövats i endast en instans.

Förlorande part måste därmed kunna överklaga beslutet till Utlänningsöverdomstolen, och krav på prövningstillstånd kan knappast ställas. Frågor om fullföljd och om möjligheten att föreskriva prövningstillstånd behandlas närmare i avsnitt 10.5.

Vid fråga om återkallelse av uppehållstillstånd och utvisning finns för domstolen endast en ansökan av Invandrarverket att ta ställning till, dvs. om tillståndet skall återkallas och utvisning beslutas. Endast



Invandrarverket är således sökande i målet i första instans som också är den första domstolsinstansen.

Vad som menas med första resp. andra och möjligen tredje instans blir vid alternativ 2 olika beroende på om ärendet är ett avlägsnande-ärende eller en annan typ av ärende.

### 10.3 Underställningsmodell (alternativ 3)

I direktiven anges som alternativ att Invandrarverkets beslut om avvisning eller utvisning underställs prövning av domstol.

Enligt kommitténs uppfattning kan alternativet utformas enligt följande.

Alternativet är i praktiken närmast identiskt med alternativ 1 (förvaltningsbeslutsmodellen). Skillnaden är att beslut som innefattar avvisning eller utvisning automatiskt går till domstol utan att den enskilde behöver överklaga. Det har också likheter med alternativ 2, nämligen att något avlägsnandebeslut inte – oavsett den enskildes aktivitet – kan verkställas utan att frågan har kommit under domstols prövning. Skillnaden mot alternativ 2 är att det finns ett klart beslut av Invandrarverket att överpröva. Däremot finns inte från början något uttryckligt ställningstagande från den enskilde till verkets beslut, utan den överprövande instansen får ändå börja med att ta in yttrande från honom eller henne. Systemet är jämförbart med det danska, där avslagsbeslut utom vid den s.k. uppenbart ogrundad-proceduren går direkt till Flyktingnämnden.

Det underställningsalternativ som direktiven anvisar är att Invandrarverkets beslut om avvisning eller utvisning underställs prövning av domstol. Därvid hänvisas som jämförelse till förfarandet vid beslut om tvångsåtgärder enligt lagen (1988:870) om vård av unga, LVU. Det är dock bara vad gäller interimistiska beslut av socialnämnden – beslut om omedelbart omhändertagande eller tillfälligt flyttningsförbud – som underställning sker. I övrigt innebär LVU-förfarandet inte någon underställning utan ett förfarande där en myndighet gör en ansökan så som beskrivs under alternativ 2.

Enligt modellen förfaller Invandrarverkets beslut om avvisning eller utvisning, om det inte underställs länsrätten inom viss tid. Så länge ansökningsen om uppehållstillstånd står kvar har dock verket att åter pröva den, om det tidigare beslutet har förfallit.

## 10.4 Specialorgansalternativet – endast en överinstans

I direktiven nämns möjligheten till prövning i specialdomstol. Vidare nämns domstolsliknande organ som alternativ till domstolar. Direktiven utgår också från endast *en* "andra instans", vilket knappast passar in i förvaltningsdomstolsmodellen, även om också *en* specialdomstol skulle kunna knytas till *en* befintlig förvaltningsdomstol.

En ordning med låsning till en enda överprövningsinstans diskuteras därför här. En sådan ordning ansluter nära till den nuvarande med Invandrarverket och Utlänningsnämnden. Ordningen kan processuellt i princip utformas som något av de tre nyss beskrivna alternativen: med förvaltningsbeslut av Invandrarverket som kan överklagas, med ansökan av Invandrarverket hos överorganet om avvisning eller utvisning av utlänningen eller med underställning av verkets beslut. Vid ansökan av SIV-modellen krävs dock för att uppfylla kravet på tvåinstansprövning även i detta fall en ytterligare instans.

Kommittén kommer i avsnitt 10.5 att göra en jämförelse mellan de tre alternativ som beskrivits i föregående avsnitt (avsnitt 10.1–3). Jämförelserna dem emellan kommer i de flesta avseenden att kunna tillämpas även beträffande en överinstans som utgörs av ett fristående specialorgan. För att inte belasta det resonemanget med onödiga utvecklingar vill kommittén redan här ta fram de aspekter där en specialorgansordning skulle kunna skilja sig från ordningen med integrering i förvaltningsdomstolar.

Att modellen med endast en andra instans innebär ytterligare problem framför allt vad avser vidgade möjligheter till muntlig förhandling har framhållits i föregående kapitel.

Kommittén har vidare i ett föregående avsnitt om instansordningen dragit slutsatsen att det inte vore meningsfullt att inrätta ett domstolsförfarande inom Invandrarverket. I det fortsatta resonemanget utgår kommittén därför från oförändrade lagregler för handläggningen inom verket. Detta hindrar inte att verkets samtal med utlänningen i asylärenden bör och kan utformas på ett så förhandlingsliknande sätt som möjligt för att redan från början åstadkomma en så allsidig belysning som möjligt av ärendet.

Den återstående frågan är då hur överinstansen bör se ut. Överinstansen kommer att utgöras av "Utlänningsdomstolen" eller av "Utlänningsnämnden" beroende på hur mycket av domstolsinslag organet ges.

Kommittén har tidigare utvecklat fördelarna med tvåpartsprocess och muntlig förhandling framför allt i avlägsnandeärenden. Kommit-

téns bestämda uppfattning är att samma grundläggande krav bör ställas på förfarandet och på personalens kvalifikationer i en speciell Utlänningsdomstol som i en allmän förvaltningsdomstol. Invandrarverket bör således i en tvåpartsprocess uppträda som part i överinstansen, och muntlig förhandling bör kunna hållas med parterna.

Kommittén anser således att överinstansen bör vara en domstol. Skillnaden mot de tidigare angivna alternativen, där utlänningsdomstolarna byggs in i allmänna förvaltningsdomstolar, blir därmed att den särskilda Utlänningsdomstolen blir fristående och behöver en egen administration. En annan skillnad är att det bara blir en Utlänningsdomstol och att det därför inte – annat än i en ansökan av SIV-modell – behövs någon ytterligare prejudikatinstans. Det är i och för sig tänkbart att även med specialorgansalternativet ha antingen flera sidoordnade domstolar utan prejudikatinstans eller att låta domstolen verka på olika håll i landet genom filialer eller genom att resa runt. Kommittén har i kapitlet om de grundläggande kraven funnit en sådan ordning vara mindre lämplig.

Den stora fördelen som framhållits med specialorgansalternativet, och som gäller vare sig organet är en domstol eller en förvaltningsmyndighet, är möjligheterna att samla och utveckla specialkunskap och erfarenhet av specialområdet. Detta gäller såväl juridiska kunskaper om flykting- och folkrätt som kunskaper om förhållanden i andra länder och andra kulturer. Metoden med fördelning av ansvaret för landinformation på olika handläggare som har till särskild uppgift att samla information om olika länder och om utvecklingen i dessa länder kan behållas. Detta kan antas främja en hög och aktuell länderkunskap, och behovet av sådan kunskap kan vara lättare att tillgodose inom *ett* organ än inom flera.

En annan fördel är att instanskedjan blir kort. Erfarenheterna från Utlänningsnämnden visar dock inte att korta handläggningstider är en självklar följd av en kort instanskedja.

De största nackdelarna är främst de som kommittén utvecklar i ett annat avsnitt: bristen på flexibilitet och därmed sammanhängande sårbarhet. Vidare kan det finnas svårigheter att hålla ihop enhetlig praxis i ett så stort organ som en enda domstolsmässig överinstans med krav på muntliga förhandlingar blir, i vart fall om domstolen verkar genom filialer. En särskild prejudikatinstans bör också lättare kunna koncentrera sig på ärenden som har prejudikatintresse.

Som redan sagts anser kommittén att överinstansen bör vara en domstol. Några ytterligare ord i denna fråga bör dock sägas.

Fördelarna med en förvaltningsmyndighet som överinstans hänger främst samman med att vissa tillståndsärenden, liksom medborgarskapsärenden, faller väl inom en myndighets behörighet.

En annan faktor gäller organets faktainhämtning. Såväl en domstol som en förvaltningsmyndighet kan ha utredningsskyldighet. Utrymmet för en förvaltningsmyndighet att genom särskilt utsedda personer och genom reseverksamhet skaffa sig en "myndighetens uppfattning" om exempelvis situationen i olika länder är större än för en domstol.

Förutom att en myndighet lämpar sig mindre väl för det domstolsförfarande med tvåpartsprocess och muntlig förhandling som kommittén förespråkar, innebär myndighetslinjen andra problem. För vissa frågor – framför allt såvitt avser frihetsberövanden – krävs att behandlingen sker i vad som internationellt godtas som domstol. I olika sammanhang, såsom av Asylprocessutredningen och i den migrationspolitiska propositionen, har dock anförts att Utlänningsnämnden i andra avseenden bör kunna jämföras med en domstol förutsatt att vissa krav på handläggningen, främst möjligheten till muntlighet, uppfylls. Utlänningsnämnden antas bl.a. kunna godtas som domstol i fråga om den möjlighet att inhämta förhandsbesked från EG-domstolen som blir aktuell efter det att övergångstiden för överföring av frågorna om asyl och invandring från EU:s tredje pelare till dess första pelare.

Om således ett domstolsliknande specialorgan i vissa avseenden kan godtas som en domstol, gäller ändå att det för vissa i utlänningslagstiftningen ingående avgöranden gäller att prövning måste göras av vad som utan vidare godtas som en domstol. Kommittén anser det vara en fördel om de frågor som uppstår inom utlänningslagstiftningen så långt som möjligt kan handläggas inom samma instansordning.

Härtill kommer att det, genom att verksamheten läggs inom de allmänna förvaltningsdomstolarna, tillkommer en domstolskultur och ett domstolssammanhang, som enligt kommitténs uppfattning måste anses främja större öppenhet och därigenom rättssäkerheten i handläggningen.

## 10.5 Jämförelse mellan alternativen

### 10.5.1 Tyngdpunkten i första instans

Det finns som inledningsvis nämnts många skäl för att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i första instans. Rättssäkerheten måste komma alla till del, inte bara dem som överklagar. Ett mål eller ärende skall inte behöva föras upp i instanskedjan av det skälet att hanteringen i första instans är otillfredsställande.

Kommittén skall enligt direktiven utgå från att basen för processen utgörs av handläggningen i första instans. Stor enighet har rått om att utredningsansvaret i utlänningsärenden bör ligga kvar hos Invandrar-

verket. Viss oenighet har däremot rått om vad utredningen skall få leda fram till, dvs. hur Invandrarverkets ställningstagande till utredningsresultatet skall betecknas och vad det skall ha för status. Kommittén förordar dock det alternativ som betecknats förvaltningsbeslutsmodellen och som följer ordningen för den normala förvaltningsprocessen.

Kommittén bedömer att avvísings- och utvisningsärenden sannolikt även i fortsättningen och med ett avsevärt förbättrat asylprövningsystem, kommer att som kategori skilja ut sig från övriga förvaltnings- och domstolsärenden genom en särskilt hög andel överklaganden.

Att basen för processen utgörs av handläggningen i första instans måste, som kommittén tidigare påpekat, anses vara en självklarhet. Genom noggrann handläggning och systematiskt motiverade beslut i första instans läggs basen för en överprövning med naturlig tvåpartsprocess, möjlighet till koncentrerad muntlig förhandling och meningsfullt lekmannainflytande.

Den instansordning som väljs bör i sina huvuddrag kunna användas även för den s.k. snabbprocessen samt för medborgarskapsärenden. Erforderliga kunskaper är i stort sett desamma. Det förefaller opraktiskt att bygga upp olika organ och/eller instansordningar för de olika slagen av ärenden. En annan sak är att regler om handläggning, domstolens sammansättning och om överklagande kan vara olika mellan olika slag av ärenden.

Något direkt krav på överprövning i mer än en instans finns inte i internationella överenskommelser, och kommitténs direktiv ger snarast uttryck för att prövning skall ske i två instanser och inte mera. Vad som däremot talar för möjligheten av en överprövning i mer än en domstolsinstans (dvs. beslutsfattande i upp till tre instanser) är behovet av en prejudikatinstans, om den första domstolsinstansen utgörs av flera jämställda domstolar, vilket kommittén föreslår. Här kan också finnas anledning att påminna om den nuvarande möjligheten att överlämna ärenden till regeringen som ytterligare en instans för prejudikatbildning. Denna möjlighet kan – som kommittén kommer att utveckla i kapitel 18 – inte behållas i en ordning där ärendena skall avgöras av domstolar.

## 10.5.2 Krav på prövningstillstånd och jämförelse mellan de tre alternativen

**Kommitténs förslag:** Invandrarverket skall som central utlänningsmyndighet och förvaltningsmyndighet fatta beslut i första instans. Invandrarverkets beslut skall kunna överklagas till utlänningsdomstol, som är en länsrätt. Utlänningsdomstolens beslut skall kunna överklagas till Utlänningsöverdomstolen, som är en kammarrätt. För prövning av Utlänningsöverdomstolen skall krävas prövningstillstånd enligt samma regler som gäller för prövningstillstånd i kammarrätt.

### Möjlighet att överklaga beslut av utlänningsdomstol

Kommittén skall enligt sina direktiv uppmärksamma frågan om prövningstillstånd för överklagande. I direktiven påpekas att utlänningslagen hittills har varit utformad med hänsyn till att prövningen görs av förvaltningsmyndigheter och att, om denna ordning ändras så att utlänningsärenden kommer att handläggas av en domstol eller ett domstolsliknande organ, det finns anledning att utreda vilka ändringar av utlänningslagen som därigenom aktualiseras. Kommittén skall därför utreda bl.a. om det kan finnas behov av att införa regler om prövningstillstånd för att överklagande skall få göras i någon eller några typer av ärenden enligt utlänningslagen.

Riksrevisionsverket föreslog i en rapport (RRV 1994:20) att krav på prövningstillstånd skulle införas i Utlänningsnämnden. Flyktingpolitiska kommittén ansåg i sitt betänkande (SOU 1995:75) Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv att förslaget, som skulle åstadkomma att ett stort antal ärenden prövas endast i en instans, stred mot svensk förvaltningstradition som förutsätter ett tvåinstansförfarande. Förslaget skulle vidare enligt kommittén sannolikt inte heller svara mot de rekommendationer om asylprocessen som antagits av UNHCR:s exekutivkommitté och som bereddes för beslut av EU:s ministerråd. Kommittén fann därför förslaget tveksamt från rättssäkerhetssynpunkt och förordade att den gällande ordningen skulle behållas. Regeringen delade i den migrationspolitiska propositionen (prop. 1996/97:25 s. 215) kommitténs uppfattning. Det borde således enligt regeringen inte heller framdeles krävas prövningstillstånd för att överklaga till Utlänningsnämnden.

Kommittén anser att det är lämpligt att behandla frågan om rätt att överklaga den första domstolsinstansens beslut och frågan om därvid

bör föreskrivas krav på prövningstillstånd i ett sammanhang. Vid denna diskussion skiljer sig förutsättningarna enligt å ena sidan alternativ 1 och 3 och å andra sidan alternativ 2 när det gäller avlägsnandeärenden. I övriga ärenden är förutsättningarna desamma.

I ledet *länsrätt kammarrätt* gäller numera som framgår av redogörelsen i avsnitt 3.2.2 krav på prövningstillstånd för merparten mål. Prövningstillstånd meddelas om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatdispens),
2. anledning förekommer till ändring i det slut vartill länsrätten kommit (ändringsdispens), eller
3. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens).

I propositionen om översyn av förvaltningslagen m.m. (prop. 1997/98:101 s. 80 f) framhölls inte bara att tyngdpunkten i förvaltningsrättskipningen har förskjutits nedåt utan också att krav på prövningstillstånd i kammarrätt numera kan betraktas som huvudregel.

I ledet *kammarrätt Regeringsrätten* har sedan länge gällt krav på prövningstillstånd. Prövningstillstånd i Regeringsrätten kan ges som prejudikatdispens eller extraordinär dispens.

Som tidigare har berörts anser kommittén att en instanskedja med fyra instanser inte är möjlig att tillämpa i utlänningsärenden. Kommittén har övervägt möjligheterna att ge tillgång till hela instanskedjan med den inskränkningen antingen att avskära möjligheten att överklaga ett beslut av kammarrätten att vägra prövningstillstånd eller att införa fullföljdsförbud med ventil. Kommittén anser dock att det i båda fallen skulle medföra för stora komplikationer i systemet.

Förslagen enligt *alternativ 1 och 3* innebär att alla beslut av Invandrarverket som innebär avvísning eller utvisning kan överprövas av en utlänningsdomstol, som utgörs av en länsrätt.

Modellen i alternativ 1 ansluter till den ordning som fått allt starkare genomslag i förvaltningsprocessen och som innebär att domstolarnas roll i möjligaste mån renodlas. Som grund för processen i domstolsinstansen finns förvaltningsmyndighetens beslut och den klagandes yrkanden och invändningar mot beslutet.

Modellen med underställning enligt alternativ 3 har knappast någon principiell fördel. Den har en fördel gentemot ansökningsmodellen i alternativ 2 genom att det underställda beslutet räknas som ett beslut och att den således inte automatiskt kräver en ytterligare instans. Det är förmodligen en nackdel för processen i utlänningsdomstolen att den enskildes bemötande av beslutsskäl inte finns från början. Möjligen kan också antalet ärenden i överinstansen bli större än vid alternativ 1, eftersom riktigt alla som har fått avslag inte överklagar. En fördel med

modellen kan vara att den tid som annars förflyter för delgivning av beslut med sökanden och för sökanden att komma in med överklagande i stället kan användas för att börja hantera ärendet. Denna fördel kan dock i praktiken antas bli ringa, eftersom domstolen ändå får begära in yttrande från den enskilde.

I Danmark förefaller underställningsmetoden att fungera utan större anmärkning. Biträdet förordnas där av överinstansen i samband med att det underställda beslutet kommer in. Där finns å andra sidan möjligheter till juridisk rådgivning tidigare genom frivilligorganisationernas försorg.

Efter överprövningen i utlänningsdomstolen kommer ärendena – liksom i nuvarande ordning – att ha prövats av två instanser.

I ett tidigare avsnitt har framhållits att det förhållandet att olika utlänningsdomstolar kan komma till olika resultat i liknande ärenden medför behov av ytterligare en instans. Även om ärendena kunde koncentreras till en utlänningsdomstol, skulle det nog ändå få anses tveksamt att låta slutinstansen i dessa mål utgöras av en länsrätt.

En ytterligare instans utöver utlänningsdomstolen behövs alltså, dvs. en Utlänningsöverdomstol. Krav på prövningstillstånd bör gälla i den domstolen.

### **Krav på prövningstillstånd i Utlänningsöverdomstolen**

Nästa fråga blir då vilka krav som skall ställas för att prövningstillstånd skall ges.

Om det bara vore fråga om behovet av en prejudikatinstans, skulle det bara behövas de möjligheter till dispens som annars föreskrivs för Regeringsrätten, dvs. *prejudikatdispens*, då det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av högre rätt, och *extraordinär dispens*, då det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning. Någon möjlighet till *ändringsdispens*, då anledning förekommer till ändring i det slut vartill länsrätten kommit, skulle inte ges. Kommittén anser emellertid att det åtminstone under ett inledningsskede av en ny instans- och processordning är olämpligt att inte ge möjlighet till dispens också av ändringsskäl. Erfarenheterna från Utlänningsnämnden visar att systemet med nya ansökningar i stor utsträckning har kommit till användning för en ny ansökan i nära anslutning till ett lagakraftvunnet beslut av nämnden. Detta tyder snarare på att sökandena inte kan acceptera själva beslutet än att några nya omständigheter som skulle kunna förändra det har tillkommit under mellantiden. Samtidigt har Utlänningsnämnden inte haft möjlighet att rätta till ett beslut som vid en förnyad genomgång kan te sig tveksamt eller kanske felaktigt. Genom en möj-



lighet till ändringsdispens kan rättelse ske i sådana fall samtidigt som man underlättar de prövningar som Invandrarverket gör i samband med verkställigheten. Det kan dessutom ifrågasättas om det med en kortare instanskedja är lämpligt att föreskriva andra förutsättningar för prövningstillstånd i utlänningsärenden än vad som annars gäller för kamrarrätterna, dvs. möjlighet till prejudikatdispens, ändringsdispens och extraordinär dispens. En utvärdering av behovet av ändringsdispens bör dock ske efter inledningsskedet, som kan beräknas till ett par år.

### **Överväganden om ansökan av SIV-modellen**

Även i denna modell (alternativ 2) initieras förfarandet – fränsett de "rena" utvisningssituationerna, dvs. situationer där utvisning aktualiseras i samband med fråga om återkallelse av uppehållstillstånd – genom att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd. Utlänningen ansöker alltså om en förmån – som han eller hon kan ha rätt till enligt svensk lag och svenska internationella åtaganden – av den svenska staten. Ansökan riktas till den centrala utlänningsmyndigheten. Denna myndighet får emellertid inte fatta beslut i anledning av ansökan i annat fall än om den anser att ansökningen skall bifallas. Om myndigheten i stället anser att det inte finns tillräckliga skäl för bifall och utlänningen därför skall avlägsnas ur landet, skall myndigheten i stället vända sig till en domstol och i sin tur ansöka om att utlänningens ansökan skall avslås och utlänningen avvisas. Modellen står inte i samklang med svensk förvaltningstradition och än mindre med pågående arbete att renodla domstolarnas roll. Den står inte heller i samklang med EU:s minimigarantiresolution eller med rekommendationer av UNHCR eller Europarådet om att asylärenden i första hand skall avgöras av en central utlänningsmyndighet. Modellen tillämpas, såvitt kommittén kunnat utröna, inte i något av EU:s länder och inte heller i något annat jämförbart land.

En variation av modellen, som också ansluter till direktivens alternativ 2, innebär att utlänningen ställer sin ansökan om asyl eller uppehållstillstånd av andra skäl till en utlänningsdomstol, som genast sänder över ansökningen till Invandrarverket för utredning och yttrande. Variationen har berörts inom kommittéarbetet men ansetts opraktisk och inte diskuterats närmare. Kommittén är enig om att ansökan om asyl eller uppehållstillstånd av andra skäl skall göras hos Invandrarverket och att verket skall pröva ansökningen. Vid en processordning enligt alternativ 2 kan resultatet av verkets prövning bli antingen ett beslut om bifall eller en ansökan till utlänningsdomstolen om att utlänningens ansökan skall avslås och han eller hon avvisas/utvisas ur landet.

Som mönster för modellen har inom kommittéarbetet med hänvisning till direktiven återopats handläggningen av LVU-mål. Jämförelsen är emellertid enligt kommitténs uppfattning inte adekvat annat än i vad som betecknats som "rena" utvisningsärenden, dvs. sådana där utlänningen har eller haft uppehållstillstånd här, och frågan om återkallelse av detta tillstånd och om utvisning aktualiseras. I vanliga asylärenden är det den enskilde som vill ha något av staten Sverige, nämligen rätt att uppehålla sig här, medan i LVU-mål den enskilde motsätter sig ett ingripande av samhället.

Modellen innebär att olika instansordningar kommer att gälla i uppehållstillståndsärenden beroende på om frågan om avlägsnande är aktuell. Avlägsnandet blir huvudsaken i asylärenden eller andra ärenden där den sökande befinner sig här i landet eller vid gränsen och här söker sådant tillstånd som han eller hon behöver för att få stanna i landet. Det innebär att beslutsordningen blir olika inte bara mellan å ena sidan "vanliga" ärenden om asyl och uppehållstillstånd av humanitära skäl och å andra sidan tillståndsansökningar som görs från annat land, utan också mellan avlägsnandeärenden och så rättsligt lika ärenden som ärenden om flyktingförklaring och resedokument.

Till komplettering av bakgrundsbeskrivningen kan läggas följande resonemang om prövningstillstånd i kammarrätten, som fördes i propositionen om översyn av förvaltningslagen m.m. (prop. 1997/98:101 s. 81). Det förhållandet att förfarandet i en viss måltyp inleds genom en ansökan hos länsrätt och att frågorna således inte har varit föremål för prövning i egentlig mening hos förvaltningsmyndighet är enligt propositionen i princip inte något hinder mot ett införande av krav på prövningstillstånd i måltypen. Det framhålls att prövningstillstånd bör användas främst i de fall målet prövats av en förvaltningsmyndighet innan det prövats av länsrätt, men att krav på prövningstillstånd bör prövas målgrupp för målgrupp och att det inte kan uteslutas att det finns måltyper som lämpar sig väl för ett system med prövningstillstånd, även om det inte prövats av en förvaltningsmyndighet innan det når länsrätt. Frågan huruvida prövningstillstånd bör införas måste avgöras efter överväganden på grundval av förhållandena i den aktuella måltypen, vilket självklart även inbegriper det förhållandet att ett förfarande inleds först i länsrätt. Regeringen nämner vidare i propositionen att tiden i och för sig snart var mogen för en utvärdering av prövningstillståndsreformen.

Ansökan av SIV-modellen innebär att utlänningsdomstolens beslut av endera parten – eller vid delvisa bifall av båda – kan överklagas till Utlänningsöverdomstolen. Ett asylärende bör i normalprocessen kunna prövas i minst två instanser, dvs. ett avslagsbeslut bör kunna överklagas och överprövas. Även om ett ärende i denna modell formellt

endast prövats i en instans, torde det inte vara helt omöjligt att ställa krav på prövningstillstånd i Utlänningsdomstolen. Däremot är det enligt kommitténs uppfattning knappast lämpligt.

Om man inte har krav på prövningstillstånd i Utlänningsöverdomstolen, får modellen till konsekvens att en stor mängd utlänningsärenden kommer att behöva prövas i kammarrätt.

## 10.6 Andra ärenden än avlägsnandeärenden

Dessa ärenden skiljer sig från avlägsnandeärendena på flera sätt. Den som får avslag på sin ansökan kan när som helst komma igen med en ny ansökan om samma sak. Behovet av att överklaga avslagsbeslut är därför inte detsamma som i avlägsnandeärenden, och överklagandefrekvensen är inte heller lika hög. De kräver inte förtur i handläggningen. Behovet av muntlig förhandling kan antas bli betydligt mindre i dessa ärenden.

Beträffande dessa ärenden anges ingen skillnad i instansordningen mellan de olika i direktiven angivna alternativen.

### 10.6.1 Tillståndsärenden (ärenden om uppehållstillstånd där frågan om avvisning eller utvisning inte aktualiseras)

**Kommitténs förslag:** Instansordningen skall vara densamma som i ärenden som rör avvisning eller utvisning, dvs. Invandrarverkets beslut får överklagas till utlänningsdomstol och utlänningsdomstolens beslut får i sin tur överklagas till Utlänningsöverdomstol. Krav på prövningstillstånd skall gälla.

Prövningen i första instans bör enligt huvudregeln, liksom hittills, göras av Invandrarverket. Möjligheten för utlandsmyndigheterna att fatta beslut berörs inte här.

Som berörts ovan kan sedan den 1 januari 1997 beslut om avslag på ansökningar om uppehållstillstånd överklagas även om de inte är förbundna med beslut om avvisning eller utvisning (7 kap. 3 § UtL). Intill dess fanns inte någon möjlighet att självständigt överklaga beslut i uppehållstillståndsärenden utan endast beslut i fråga om avvisning eller utvisning och en i samband därmed behandlad fråga om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd. Intill samma tidpunkt fanns inte heller någon skyldighet för myndigheterna att motivera beslut om bifall

i uppehållstillståndsärenden (11 kap. 3 § UtIL). Möjligheten att överklaga beslut i uppehållstillståndsärenden där inte samtidigt frågan om avlägsnande var aktuell infördes genom 1996 års ändringar i utlänningslagen (prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80). Bakgrunden till denna ändring var behovet av att anpassa bestämmelserna till rådets direktiv 64/221/EEG. Med hänvisning bl.a. till föreskrifterna om effektivt rättsmedel i Europakonventionen ansågs möjligheten att överklaga avslagsbeslut avseende ansökningar om uppehållstillstånd utan samband med avlägsnandebeslut böra gälla även personer utanför EES-kretsen. Samtidigt infördes en skyldighet för myndigheterna att motivera alla beslut i fråga om uppehållstillstånd, dvs. även beslut att ge sådant tillstånd. I propositionen framhölls (s. 210) med hänvisning till främst artikel 8 i direktiv 64/221/EEG att medborgare i EES-kretsen och deras anhöriga inte skall ges sämre förutsättningar att överklaga ett beslut angående inresa eller vägran att utfärda eller förnya ett uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning än vad som gäller för svenska medborgare beträffande andra förvaltningsbeslut. Vidare framhölls att en majoritet av de beslut som fattas av förvaltningsmyndigheter i Sverige går att överklaga, och detta förhållande ledde med beaktande av vad som sägs i artikel 8 till slutsatsen att Sverige för att helt uppfylla direktivet i denna del borde föra in bestämmelser i utlänningslagen som gör att alla beslutstyper som nämns i artikeln går att överklaga. Mot bakgrunden av att det i Sverige inte fanns någon enhetlig överklagandeordning för förvaltningsbeslut ansåg regeringen inte att artikeln borde tolkas så att Sverige måste införa en överklaganderätt till förvaltningsdomstol för de beslutstyper som artikeln berör, utan rätten att överpröva besluten borde förbehållas de myndigheter som prövar övriga utlänningsärenden.

EU:s ministerråd antog den 4 december 1997 en resolution om de åtgärder som bör vidtas för att bekämpa skenäktenskap (97/C 382/01). Enligt resolutionen skall medborgare i tredje land ha möjlighet att i enlighet med nationell lag hos en domstol eller en behörig administrativ myndighet överklaga eller begära omprövning av ett beslut om att vägra, dra in, återkalla eller vägra förnyat uppehållstillstånd. Medlemsstaterna skall beakta resolutionen vid alla förslag till ändring av sina nationella lagar. Dessutom skall de sträva efter att anpassa sin nationella lagstiftning till resolutionen före den 1 januari 1999.

Möjligheten att överklaga avslagsbeslut i dessa ärenden har således nyligen införts av hänsyn till såväl våra åtaganden inom EU som till Europakonventionen och bör enligt kommitténs uppfattning kvarstå. För att förkorta instanskedjan och ändå få prejudikatintresset tillgodosett är en möjlighet att styra alla dessa ärenden till en utlänningsdomstol. Fördelarna med *en* utlänningsdomstol som slutinstans är att

instanskedjan blir kort, och samtidigt blir ändå en domstol prejudikatinstans.

En fördel med att inte inskränka överklagandemöjligheten till en utlänningsdomstol är att instansordningen blir densamma i alla utlänningsärenden. Problematiken och juridiken har samband med vad som förekommer i avlägsnandeärenden. Kompetensen i ärendena fördelas på alla de inblandade domstolarna. Det problem med en avvikande instanskedja som annars skulle kunna uppkomma i fråga om EES-medborgare och deras anhöriga undviks. Praxisbildning kommer att ske i en högre domstol än på länsrättsnivå.

Kommittén förordar att instansordningen blir densamma i tillståndsärenden som i avlägsnandeärenden.

### 10.6.2 Ärenden om flyktingförklaring och resedokument

**Kommitténs förslag:** Instansordningen skall vara densamma som i ärenden som rör avvísning eller utvisning, dvs. Invandrarverkets beslut får överklagas till utlänningsdomstol och utlänningsdomstolens beslut får i sin tur överklagas till Utlänningsöverdomstol. Krav på prövningstillstånd skall gälla.

För närvarande finns inte utan vidare möjligheten att överklaga ett beslut varigenom en asylsökande fått uppehållstillstånd men inte erkänts som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Om sökanden i samband med asylansökan har begärt flyktingförklaring och får avslag på denna begäran, kan han eller hon dock överklaga det beslutet. Om utlänningsdomstolen inte har begärt flyktingförklaring i samband med asylansökan, har han eller hon ändå möjlighet att senare begära en sådan förklaring och att överklaga ett avslagsbeslut i det ärendet. Även om utlänningsdomstolen tidigare har fått avslag på en begäran om flyktingförklaring, har han eller hon möjlighet att återkomma med en ny sådan begäran. Bakgrunden till detta är att rätten till resedokument för konventionsflyktingar är reglerad i flyktingkonventionen. Ett annat motiv som angivits till rätten att återkomma och att överklaga beslut om flyktingförklaring har varit att ärendena inte ansetts så betungande.

En flykting är redan utan en formell flyktingförklaring rent faktiskt tillförsäkrad de rättigheter som konventionen kräver. För flyktingen själv måste det dock framstå som betydelsefullt att redan i ett tidigt skede få klarlagt att han eller hon anses som flykting och därmed är garanterad det skydd mot återsändande till hemlandet och de rättigheter

som följer med status som flykting. Även för myndigheter och domstolar, som i olika sammanhang har att ta ställning i frågor där en utlännings ställning som flykting har betydelse, måste det vara en fördel om den frågan är avgjord på ett bindande sätt av den centrala utlänningsmyndigheten.

Det kan enligt kommitténs mening finnas anledning att diskutera rätten till fristående prövning av statusfrågan: om den skall behållas och i så fall hur omfattande överklaganderätten skall vara. Hänsyn måste givetvis tas till den i flyktingkonventionen föreskrivna rätten för en flykting att få resedokument. Konventionen innehåller däremot inte någon bestämmelse om rätt att överklaga avslagsbeslut i ett resedokumentsärende.

En fråga är om det i vissa förarbeten förda resonemanget om att grunden för ett beslut om uppehållstillstånd inte går att överklaga håller, i vart fall i dagens situation, då dels beslut i uppehållstillståndsfrågor kan överklagas i sig, dels motivering skall lämnas även i bifallsbeslut. Med tanke på den betydelse statusbedömningen kan ha i olika avseenden torde det inte kunna uteslutas att en asylsökande som visserligen får uppehållstillstånd men inte på den grund – som flykting eller som skyddsbehövande i övrigt – som han eller hon har åberopat, skulle kunna överklaga bedömningen. Såvitt kunnat utrönas har frågan inte prövats i rättspraxis.

Den ekonomiskt viktigaste frågan för en person som åberopat flyktingskap eller annat skyddsbehov men som fått uppehållstillstånd av humanitära skäl, t.ex. på grund av en tidsförordning, är försörjningen på ålderdomen. Nya regler om folkpension i förhållande till bosättningsår i Sverige infördes den 1 januari 1993, alltså ett år efter det man diskuterat delbeslut senast i samband med Utlänningsnämndens tillkomst. För reducerad folkpension krävs i princip 40 bosättningsår här. När grunden för uppehållstillståndet är flyktingskap eller annat skyddsbehov kan även vissa år i hemlandet och annat land tillgodoräknas som bosättningsår. Är grunden en annan, t.ex. humanitära skäl, räknas i regel endast år i Sverige, och folkpensionen som när det nya pensionssystemet är fullt genomfört kommer att utges i form av garantipension reduceras i motsvarande mån.

Problematiken kring utlännings pensionsförmåner löses dock inte genom att utläningen ges en flyktingförklaring efter uppehållstillståndet. Med nuvarande utformning av pensionsbestämmelserna kan problemet förmodligen inte heller lösas genom möjlighet att överklaga statusbedömningen. Det krävs också att bestämmelserna om ekonomisk trygghet ses över. Regeringen har också vid sammanträde den 3 september 1998 beslutat att ge den sittande Socialtjänstutredningen

(S 1997:76) i uppdrag att lämna förslag till hur den ekonomiska tryggheten för vissa äldre invandrare skall utformas (dir. 1998:80).

Kommittén har således övervägt att begränsa rätten att självständigt överklaga avslag på begäran om flyktingförklaring och resedokument. Främst med tanke på det begränsade antalet ärenden har kommittén dock stannat för att behålla denna möjlighet och ha samma regler om instans- och processordning för sådana ärenden som för övriga utlänningsärenden som inte innehåller fråga om avlägsnande.

### 10.6.3 Medborgarskapsärenden

**Kommitténs förslag:** Instansordningen skall vara densamma som i ärenden som rör avvisning eller utvisning, dvs. Invandrarverkets beslut får överklagas till utlänningsdomstol och utlänningsdomstolens beslut får i sin tur överklagas till Utlänningsöverdomstol. Krav på prövningstillstånd skall gälla.

Några förändringar av instans- och processordningen i medborgarskapsärenden annat än vad som föranleds av den ändrade instans- och processordningen i utlänningsärendena är inte påkallade, och kommittén har inte något mandat att föreslå sådana ändringar. De förändringar som föreslås föranleds således endast av att Utlänningsnämnden upphör och ersätts av domstolar som beslutsorgan.

Enligt kommitténs uppfattning bör samma beslutsorgan och instansordning användas i medborgarskapsärenden som i övriga utlänningsärenden. Att behålla ett särskilt organ (Utlänningsnämnden) för överprövning av medborgarskapsärenden förefaller inte lämpligt.

Den nya instansordningen innebär att *ansökan* om naturalisation ges in till och prövas av Invandrarverket och att avslagsbeslut kan överklagas till utlänningsdomstol. Invandrarverkets beslut i medborgarskapsärenden fattas centralt vid verkets huvudkontor i Norrköping. Det innebär att samtliga ärenden överklagas till samma utlänningsdomstol. För prövning i Utlänningsöverdomstolen skall liksom hittills i anmälningssärenden krävas prövningstillstånd. Förslaget innebär att ansökningsärenden kan komma att prövas i en instans mer än enligt nuvarande ordning. Samtidigt bör erinras om att – om inte 1997 års medborgarskapskommitté gör en annan bedömning än NIPU-kommittén – regeringens praxisbildande funktion upphör.

För *anmälningssärenden* kan en ordning motsvarande den nuvarande behållas. Det innebär att beslut i första instans fattas av Invandrarverket eller länsstyrelse och att avslagsbeslut kan överklagas av den enskilde

till allmän förvaltningsdomstol, dvs. länsrätt. Länsrätten bör avgöra ärendet som utlänningsdomstol.

Ansökan om *förklaring* att någon är svensk medborgare görs för närvarande hos Utlänningsnämnden och kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Bakgrunden till det är att det i allmänhet är en helt juridisk bedömning. Som kommittén kommer att utveckla i ett senare sammanhang kommer den nya instansordningen att ställa nya krav på Invandrarverkets personal och dess kompetens. Kommittén anser att denna kompetens också bör kunna omfatta bedömningen av om en person skall förklaras ha svenskt medborgarskap. Kommittén föreslår således att beslut i dessa ärenden skall fattas av Invandrarverket som första instans. Instansordningen kan därmed bli densamma som för övriga medborgarskapsärenden.

Överväganden om *regeringens prövning av medborgarskapsärenden* ingår i uppdraget för kommittén om en översyn av lagen om svenskt medborgarskap, 1997 års medborgarskapskommitté. Regeringens prövning inkluderar rätten att bevilja svenskt medborgarskap efter en skönsmässig bedömning av att det skulle vara till gagn för riket. Denna fråga ingår inte i NIPU:s uppdrag.



# 11 Snabbprocessen

## 11.1 Gällande ordning

I vissa andra länder finns särskilda processuella regler för förfarandet i ärenden där en asylansökan anses uppenbart ogrundad. Sverige har inte någon särskild procedur för sådana ärenden, men Invandrarverket kan i vissa fall förordna att dess beslut får verkställas, fastän det inte har vunnit laga kraft (omedelbar verkställighet).

Kommittén skall enligt sina direktiv utreda om nuvarande bestämmelse i 8 kap. 8 § UtlL är ändamålsenlig för att kunna tillgodose kravet på en snabb asylprövning och ta hänsyn till de krav på rättssäkerhet och insyn som bör gälla vid all handläggning av utlänningsärenden. Kommittén skall därvid ta ställning till om särskilda regler krävs för instansordningen för dessa ärenden. Kommittén skall redovisa förslag till eventuella ändringar av nuvarande lagstiftning och ta ställning till olika lösningar. Hänsyn skall tas till högt ställda krav på rättssäkerhet. Den av EU år 1995 antagna resolutionen om minimigarantier vid handläggning av asylansökningar bör beaktas.

Enligt huvudregeln skall ett beslut ha vunnit laga kraft innan det får verkställas. Vissa beslut är dock omedelbart verkställbara. Statens invandrarverk får sålunda enligt 8 kap. 8 § UtlL förordna att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft, om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund. Beslut om omedelbar verkställighet får inte meddelas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet om inte synnerliga skäl talar för detta.

Även omedelbart verkställbara avvisningsbeslut kan överklagas till Utlänningsnämnden. Ett sådant överklagande har i sig inte någon uppskovseffekt. Invandrarverket skall dock vid eventuell omprövning av avvisningsbeslutet även pröva om verkställigheten av beslutet tills vidare skall avbrytas (inhibition). Utlänningsnämnden kan vid överklagandet pröva frågan om inhibition inte bara på klagandens begäran utan också ex officio med stöd av 8 kap. 10 § UtlL.

### 11.1.1 Rekvisitet ”uppenbart ogrundad”

I förarbetena till den gällande utlänningslagen (prop. 1988/89:86 s. 124 f.) anförs följande om förutsättningarna för att en ansökan skall kunna anses uppenbart ogrundad och en avvisning kunna verkställas omedelbart.

Omedelbar verkställighet bör till en början kunna ske om varje risk för förföljelse framstår som utesluten i hemlandet. Så anses vara fallet i fråga om länder där man med säkerhet kan säga att brott mot mänskliga rättigheter eller annan förföljelse inte förekommer. Ibland kan det visserligen inte uteslutas att vissa personer i ett land utsätts för förföljelse men det kan inte anses föreligga någon risk för den asylsökande. Omedelbar verkställighet skall således kunna ske om en asylsökande inte åberopar någon annan grund än en som redan har prövats av regeringen beträffande andra personer och då inte har befunnits tillräcklig; det kan gälla exempelvis tillhörighet till en viss religion eller hemvist i ett visst område i hemlandet. Omedelbar verkställighet skall också kunna ske om utlänningsen – – – kan återvändas till ett land (ett s.k. första asylland), där han har uppehållit sig före ankomsten till Sverige och där han är skyddad mot förföljelse och mot att sändas till ett land där han riskerar förföljelse.

I specialmotiveringen (s. 198 f.) anförs följande.

Förordnande om omedelbar verkställighet får meddelas endast när det är uppenbart att grund för asyl inte föreligger. När sökanden åberopar asylskäl – eller om det annars finns anledning att pröva om asyl bör ges – måste det därför vara helt klart att utlänningsen inte genom att avlägsnas från Sverige kan komma att bli utsatt för förföljelse, trakasserier eller tvingas delta i krig. Vid avgörandet kan vägledning hämtas från tidigare praxis men en bedömning måste alltid göras av omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan sålunda aldrig anses uppenbart att en asylansökan skall avslås enbart på den grunden att den asylsökande tillhör en nationalitet eller religion, för vilkas medlemmar asyl normalt inte brukar medges. Vad som i dessa fall har lagts fast i praxis är att det förhållandet att någon bekänner sig till en viss religion inte ensamt utgör ett tillräckligt skäl för asyl. I ett sådant fall måste ändå utredas, att det inte finns ytterligare omständigheter som ensamma eller tillsammans med religionstillhörigheten kan medföra asylrätt. Endast om det är uppenbart att så inte är fallet kan beslut om omedelbar verkställighet meddelas. Ett annat fall när det är uppenbart att en asylansökan skall avslås kan vara att det står klart att utlänningsens uppgifter är osanna i alla väsentliga delar. Så snart några mer ingående överväganden behöver göras om tilltron till sådana uppgifter som kan vara asylgrundande är det emellertid uteslutet att förordna att avvisningsbeslutet får verkställas direkt. Utlänningsens intressen måste få väga över; uppenbarhetsrekvisitet kan inte anses uppfyllt om det råder någon tvekan om antingen huruvida utlänningsens uppgifter kan medföra rätt till asyl eller huruvida uppgifterna är trovärdiga.

Även om det är uppenbart att en ansökan om asyl inte kan beviljas, får beslut inte tas om omedelbar verkställighet om det inte också är uppenbart att uppehållstillstånd inte bör beviljas av andra skäl, t.ex. anknytning eller humanitära skäl. Härvid bör dock observeras att uppehållstillstånd som regel inte får beviljas om ansökan görs vid eller efter ankomsten till Sverige. Endast av utlänningsen anförda skäl behöver bedömas.

Omedelbar verkställighet kan beslutas även om skäl för asyl inte alls åberopas av utlänningen. Ärendet kan ha överlämnats av polismyndigheten för att denna har ansett det tveksamt om avvisning bör få ske.

### 11.1.2 Allmänna skäl för avslag på asylansökningar

Asylansökningar kan givetvis avslås av det skälet att sökanden inte anses vara flykting eller ha skyddsbehov i övrigt och inte heller tillräckligt starka humanitära skäl. Uppehållstillstånd kan också vägras flyktingar och skyddsbehövande i övrigt i vissa fall, även om de enligt 3 kap. 4 § UtL principiellt har rätt till uppehållstillstånd. Tillstånd får som redovisats i avsnitt 2.2 med visst undantag vägras både flyktingar och skyddsbehövande i övrigt om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns *synnerliga* skäl att inte bevilja uppehållstillstånd. Skyddsbehövande på grund av väpnad konflikt eller miljökatastrof får vägras uppehållstillstånd också om det på grund av brottslighet eller någon annan omständighet som hänför sig till den skyddsbehövandes person finns *särskilda* skäl att inte bevilja uppehållstillstånd.

### 11.1.3 Avslag med hänvisning till inreseland

Utöver de skäl som nu angivits finns andra skäl att vägra asyl eller uppehållstillstånd, som hänför sig till utlänningens vistelseort före ankomsten till Sverige. Dessa skäl hänger delvis samman med den s.k. första asyllandprincipen eller möjligheten att återsända en asylsökande till ett säkert tredje land. Uppehållstillstånd får vägras om utlänningen har rest in från ett annat nordiskt land och han eller hon i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet kan sändas åter dit, såvida det inte är uppenbart att han eller hon inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där. Uppehållstillstånd får också vägras om utlänningen i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och, om han eller hon återsänds till det landet, är skyddad mot förföljelse eller mot att sändas till hemlandet och också mot att sändas vidare till ett annat land där han eller hon inte har motsvarande skydd eller om han eller hon har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad på det angivna sättet. Uppehållstillstånd får vidare vägras om utlänningen kan sändas till ett land som tillträtt Dublinkonventionen och utlänningen där är skyddad på det angivna sättet.

För att en asylsökande skall kunna återsändas till ett annat land enligt undantagsbestämmelsen som avser första asylland krävs inte att han eller hon redan har fått eller ens sökt asyl där. Däremot krävs det att sökanden har uppehållit sig i det landet eller annars har särskild anknytning dit och att man på grund av detta lands lagstiftning, internationella åtaganden eller kända praxis kan vara helt övertygad om att sökanden i det landet inte löper risk att återsändas till ett land där sökanden riskerar förföljelse eller mot att sändas till hemlandet och också mot att sändas till ett annat land, där sökanden inte har motsvarande skydd.

Ett land som såväl tillträtt som tillämpar FN:s flyktingkonvention har i praxis ansetts utgöra ett första asylland för de persongrupper som landets åtaganden enligt konventionen gäller. Om det är fråga om en person som tillhör en grupp som åtagandet enligt konventionen inte gäller eller om återsändande till ett land som inte har tillträtt konventionen, måste det bedömas än mer noggrant i varje enskilt fall om landet kan anses ge ett sådant skydd som avses.

För att asyl skall kunna vägras med hänvisning till första asylprincipen krävs att utlänningen antingen har uppehållit sig i det första asyllandet eller annars har särskild anknytning dit. Den som endast har rest direkt genom ett land anses inte ha uppehållit sig där (en route-regeln). Det är utlänningen som har att göra troligt att det enbart har varit fråga om direkt genomresa. Det kan ske exempelvis genom att utlänningen visar upp pass eller biljetter som styrker påståendet. Undantag från första asylprincipen görs också om vistelsen i det första asyllandet blivit längre än beräknat på grund av akut sjukdom, trafiktekniska hinder eller någon annan omständighet som utlänningen inte råår över.

För att återsändande till ett första asylland skall vara möjligt krävs i regel att återsändandet sker tämligen omgående, i vart fall såvida inte utlänningen har gällande tillstånd i det andra landet. Det kan röra sig om någon vecka eller något mera. De flesta länder kräver vidare att det från svensk sida kan styrkas såväl att utlänningen har uppehållit sig i det land dit återsändande skall ske som att inresan i Sverige skett direkt från det landet. Återsändande kan på grund av kravet på skyndsamt normalt ske endast efter beslut om avvisning med omedelbar verkställighet.

En utlänning kan ibland ha möjlighet att få skydd i ett annat land än ett s.k. första asylland. Det förutsätter normalt att utlänningen har någon särskild anknytning till det landet. Det kan exempelvis vara fråga om långvarig tidigare vistelse i det landet eller stark familjeanknytning dit. Har två makar skilts åt vid flykten och den ena har hunnit få asyl i ett land kan det landet vara berett att ta emot även

den andra maken/makan, om han eller hon ännu inte hunnit få asyl. Det kan också vara fråga om att utlänningen har ett gällande uppehållstillstånd i ett annat land.

Den utlänning som skulle kunna avvisas till ett första asylland enligt de redovisade bestämmelserna kan ändå få sin ansökan om asyl prövad i Sverige, om utlänningens anknytning till Sverige är av sådan art att han eller hon inte bör nekas att få sin ansökan om asyl prövad här (3 kap. 8 § UtL jämfört med 7 kap. 1 § UtIF).

## 11.2 Internationellt samarbete

### 11.2.1 Rekommendationer av UNHCR och Europarådet

FN:s flyktingkonvention (Genèvekonventionen) innehåller inte några föreskrifter om hur prövningen av flyktingskapet skall gå till.

Frågan om hur prövningen av flyktingskapet skall gå till är överlämnad till konventionsstaternas nationella lagstiftning. Rekommendationer (eng. conclusions) i ämnet har dock antagits av *UNHCR:s exekutivkommitté*.

Den tidigaste av de mer centrala rekommendationerna från UNHCR:s exekutivkommitté om hur prövning av flyktingskapet skall gå till är *nr 8 från år 1977 om avgörande av flyktingstatus*, som redovisats i avsnitt 4.4.

En i detta sammanhang central rekommendation är *nr 30 från år 1983, som behandlar uppenbart ogrundade eller vilseledande ansökningar*. I den erinras om rekommendation nr 8. Rekommendationen innehåller till att börja med en bestämning av begreppet uppenbart ogrundade eller vilseledande ansökningar. Därmed avses sådana ansökningar som är uppenbart bedrägliga eller som saknar anknytning till bestämningen av flyktingstatus enligt Genèvekonventionen eller till andra kriterier för asylrätt. Det rekommenderas att sökanden, liksom i fråga om asylansökningar i allmänhet, får genomgå en fullständig personlig intervju under ledning av en för ändamålet utbildad tjänsteman, som om möjligt också är tjänsteman vid den myndighet som normalt har huvudansvaret för asylansökningar. Bedömningen av om en ansökan är klart ogrundad skall göras av den myndighet som normalt har att ta ställning till asylansökningar. En utlänning som fått avslag på sin ansökan bör ha rätt att få beslutet om-/överprövat ("reviewed") innan det verkställs. Om-/överprövningsmöjligheten kan vara mera förenklad än för ansökningar som inte är uppenbart ogrundade eller utgör missbruk av asyلفörfarandet.

UNHCR:s senaste rekommendation av intresse i detta sammanhang är *rekommendation nr 85 från år 1998 om internationellt skydd*. I rekommendationen betonas i fråga om återsändande av en asylsökande till tredje land att det skall fastställas att det tredje landet kommer att behandla asylsökanden i enlighet med accepterade internationella normer, garantera effektivt skydd mot refoulement (återsändande) och ge asylsökanden möjligheten att söka och erhålla asyl.

*Europarådet* har, utom den tidigare redovisade rekommendationen R (81) 16 angående harmonisering av nationella procedurregler beträffande asyl, i november 1997 utfärdat en rekommendation med *riktlinjer för säkert tredje land-begreppet*, R (97) 22). I den rekommendationen betonas bl.a. att det tredje landet för att anses säkert skall erbjuda effektivt skydd mot refoulement och möjlighet att söka och erhålla asyl.

Det kan också finnas anledning att här påminna om bestämmelserna i Europakonventionen om rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 när en kränkning av rättigheterna enligt konventionen kan ifrågasättas. Europarådet har i september 1998 antagit en rekommendation, R (98) 13, om rätten till ett effektivt rättsmedel vid beslut om avslag på asylansökan och avvisning i anslutning till konventionens artikel 3.

## 11.2.2 Samarbetet inom EU

### Det mellanstatliga samarbetet

Av särskild betydelse för snabbprocessen är Dublinkonventionen samt resolutionen om minimigarantier vid handläggning av asylärenden. Vidare finns bl.a. resolutionen som avser att identifiera när en asylansökan bör anses vara uppenbart ogrundad och resolutionen om ett gemensamt förhållningssätt till när ett land utanför EU-kretsen skall anses vara första asylland. En uppenbart ogrundad asylansökan kan leda till ett påskyndat förfarande (accelerated procedure) vid handläggningen.

För att kunna tillämpa det påskyndade förfarandet och avgöra när en asylansökan är uppenbart ogrundad är EU-staternas mål att gemensamt avgöra när förföljelse risk inte föreligger i ett ursprungsland. Konklusionen om länder där det generellt inte föreligger risk för förföljelse skall ses mot den bakgrunden.

*Dublinkonventionen*

Dublinkonventionen, som för svensk del trädde i kraft i oktober 1997, har enligt inledningen kommit till för att garantera att var och en som ansöker om asyl i någon medlemsstat skall få sin ansökan prövad av en av medlemsstaterna och att en asylsökande inte sänds från en medlemsstat till en annan utan att någon stat anser sig ha ansvar för prövningen. Varje medlemsstat behåller dock enligt artikel 3 (5) möjligheten att med tillämpning av sin nationella rätt skicka en asylsökande till ett tredje land i enlighet med bestämmelserna i FN:s flyktingkonvention. Dublinkonventionen innehåller också bestämmelser om ömsesidigt utbyte av information.

Huvudprincipen är enligt Dublinkonventionen att den medlemsstat där sökanden först rest in eller har uppehållstillstånd eller visering eller där sökanden har familjeanknytning också skall vara ansvarig för prövningen av en asylansökan även om den gjorts i en annan medlemsstat. När det inte med ledning av dessa kriterier kan fastställas vilken medlemsstat som är ansvarig, är den första medlemsstat i vilken asylansökan gjorts ansvarig för prövningen. Varje medlemsstat har också rätt att med den sökandes samtycke pröva en asylansökan som framställts till den, även om prövningen inte åligger staten enligt konventionen.

Om en medlemsstat i vilken en asylansökan har gjorts bedömer att en annan medlemsstat är ansvarig för prövningen, kan den första staten begära att den senare staten skall överta ansvaret för sökanden. Om en sådan begäran inte görs inom sex månader, faller ansvaret för prövningen på den stat i vilken asylansökan har gjorts. Överföringen av en asylsökande till den medlemsstat som är ansvarig för prövningen måste ske senast en månad efter det att den staten har accepterat övertagandet eller senast en månad efter det att den rättsliga talan som utlänningen fört mot beslutet om överföring har avgjorts.

Konventionen föreskriver att den stat som är ansvarig för prövningen av en asylansökan är förpliktad att omhänderta en asylsökande som har gjort en ansökan i en annan medlemsstat. Den ansvariga staten är skyldig att åter släppa in eller återta den vars ansökan är under prövning och som olovligen befinner sig i en annan medlemsstat, att återta den som har återkallat en ansökan som är under prövning och som har gjort en asylansökan i en annan medlemsstat samt att återta den vars ansökan har avslagits och som olovligen befinner sig i en annan medlemsstat.

*Resolutioner*

Den i avsnitt 4.3.2 redovisade *resolutionen om minimigarantier för asylförfaranden* (96/C274/13) innehåller ett särskilt avsnitt om uppenbart ogrundade asylansökningar, och hänvisning görs också till principerna i den *särskilda resolutionen om sådana ansökningar* som antogs av invandringsministrarna vid ett möte i London den 30 november–1 december 1992. I den resolutionen anges bl.a. att medlemsländerna skall söka nå initiala beslut om uppenbart ogrundade ansökningar så snart som möjligt och senast inom en månad samt nå beslut efter överklagande så snart som möjligt. Överklagnings-/omprövningsprocedurer kan vara mera förenklade än de som normalt tillämpas vid avslag på andra asylansökningar.

Undantag kan medges från principen om rätt för en asylsökande att stanna på statens område när ansökningen är uppenbart ogrundad. En ansökan kan anses uppenbart ogrundad företrädesvis i två situationer, nämligen dels när det står helt klart att sökandens påstående om fruktan för förföljelse i hemlandet saknar grund, dels när ansökningen grundar sig på överlagt bedrägeri eller missbruk av asylsystemet. Vid fall av uppenbart ogrundade ansökningar skall det dock åtminstone garanteras att beslutet fattas av en kompetent myndighet på erforderlig nivå, fullt kvalificerad i asyl- och flyktingfrågor och att ytterligare tillräckliga garantier säkerställer att beslutet är korrekt. Sådana garantier kan exempelvis vara att före verkställigheten av beslutet samma bedömning har gjorts av en annan central myndighet, som har tillräcklig kunskap och erfarenhet på asyl- och flyktingrättsområdet. Undantag från den nämnda principen kan vidare tillåtas, om säkert tredje land-begreppet enligt den nationella lagen är tillämpligt i enlighet med den särskilda resolutionen om detta begrepp.

I fråga om asylansökningar vid gränsen får speciella procedurer tillämpas för att fastställa om ansökningen är uppenbart ogrundad eller inte, innan beslut fattas att släppa in sökanden i landet. Medan denna procedur pågår, skall inte någon åtgärd för att verkställa avlägsnande genomföras. Om en asylsökande befinns vara uppenbart ogrundad, kan sökanden vägras att resa in i landet. I sådana fall får undantag tillåtas från den allmänna principen att ett överklagande skall medföra uppskov med avlägsnandet. Beslutet att vägra en sökande inresa måste emellertid tas av åtminstone ett ministerium eller en jämförbar central myndighet, och ytterligare tillräckliga garantier måste säkerställa att beslutet är korrekt.

I en påskyndad procedur kan också prövas en ansökan om asyl från påstådd förföljelse som är klart begränsad till ett speciellt geografiskt område, om effektivt skydd är lätt tillgängligt för sökanden i en annan



del av hans eller hennes eget land, dit det skulle vara rimligt att begära att han eller hon beger sig.

En snabb och förenklad procedur kan tillämpas på en asylansökan från medborgare i en annan medlemsstat. Grundsatserna om asylsökande från medlemsstaterna har senare också tagits in i ett protokoll till Amsterdamfördraget.

I slutet av minimigarantiresolutionen anges att medlemsländerna skall ta hänsyn till resolutionens principer vid alla förslag till förändring av sin nationella lagstiftning. Dessutom skall medlemsländerna sträva att bringa sin nationella lagstiftning i linje med principerna före den 1 januari 1996.

Enligt *resolutionen om säkra tredje länder*, som också antogs av invandringsministrarna den 30 november–1 december 1992, skall den formella identifieringen av säkert tredje land i princip föregå utredningen om en asylansökan. Säkert tredje land-principen tillämpas på alla asylsökande, oberoende av om de kan betraktas som flyktingar. Sålunda kan utredning av en ansökan om flyktingstatus underlåtas enligt resolutionen om det finns ett säkert tredje land dit sökanden kan sändas.

I minimigarantiresolutionen finns en särskild bestämmelse om att vid avvisning till ett tredje land i enlighet med tredjelandresolutionen skall det tredje landets myndigheter där det är nödvändigt underrättas om att den avvisades asylansökan inte har prövats i sak.

### **Amsterdamfördraget m.m.**

Som nämnts tidigare förs enligt *Amsterdamfördraget* frågor som rör asyl, invandring och kontroll av EU:s yttre gränser från EU:s tredje pelare till den första pelaren, dvs. frågorna övergår från mellanstatligt till överstatligt samarbete. Frågorna kommer dock inte omedelbart att omfattas av de beslutsmetoder som är vanliga i första pelaren, utan en övergångstid på fem år beräknas.

I samband med Amsterdamfördraget beslöts ett *protokoll om asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater* (C. Protokoll som fogas till Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, protokoll 6). I protokollet erinras inledningsvis om att unionen enligt unionsfördraget skall respektera de grundläggande rättigheterna enligt Europakonventionen och om att genom EG-fördraget ett område utan inre gränser inrättats och varje unionsmedborgare getts rätt att fritt röra sig och bosätta sig på medlemsstaternas område. Vidare anges i inledningen att de fördragsslutande parterna önskar hindra att asyldrätten utnyttjas för andra ändamål än vad som är avsett och att protokollet tar

hänsyn till vad som eftersträvas genom FN:s flyktingkonvention. Enligt protokollet skall medlemsstaterna, med beaktande av den skyddsnivå som EU:s medlemsstater erbjuder såvitt avser de grundläggande rättigheterna och friheterna betraktas som säkra ursprungsländer i förhållande till varandra för alla rättsliga och praktiska syften som har samband med asylärenden. Ansökningar om asyl som ges in av en medborgare i en medlemsstat får därför beaktas eller förklaras tillåtna att behandlas endast i undantagsfall. – I en *förklaring* (Förklaring om protokollet nr 48) om protokollet förklaras att det inte påverkar varje medlemsstats rätt att vidta de organisatoriska åtgärder som den anser nödvändiga för att uppfylla sina förpliktelser enligt flyktingkonventionen.

I en annan *förklaring* (Förklaring om protokollen nr 49) förklarar konferensen att den, samtidigt som den inser betydelsen av invandringsministrarnas resolution av den 30 november–1 december 1992 om uppenbart ogrundade asylansökningar och av rådets resolution av den 20 juni 1995 om minimigarantier vid handläggning av asylärenden, anser att frågan om missbruk av asylförfaranden och lämpliga snabba förfaranden för uppenbart ogrundade asylansökningar bör behandlas ytterligare så att nya förbättringar kan införas för att påskynda dessa förfaranden.

### 11.3 Snabbprocedurer i vissa andra länder

I vissa länder finns särskilda s.k. admissibilitets- eller eligibilitets-procedurer. De kan innefatta skyldighet för utlänningen att, i avvaktan på beslut i admissibilitetsfrågan, stanna i särskilda områden såsom gränskontrollområden eller andra lokaliteter som tillhandahålls av utlänningsmyndigheten. Flera länder har möjlighet att i författning peka ut vissa länder som säkra. Länderna kan anses vara säkra tredje länder eller säkra ursprungsländer.

En redogörelse för snabbprocedurer i Danmark, Finland och Tyskland finns i kapitel 5.

### 11.4 Tidigare svensk bedömning av frågan om särskilt angivna säkra tredje länder

Metoden med förordningsvis utpekade s.k. säkra länder har avvisats i den migrationspolitiska propositionen, liksom av Asylprocessutredningen.

Asylprocessutredningen uttalade i denna fråga bl.a. följande (Effektivare styrning och effektivitet i asylprocessen, SOU 1995:46 s. 101).

Utredningen anser sig inte heller kunna förorda att regeringen i förordningens form pekar ut s.k. säkra länder till vilka omedelbar verkställighet kan ske eller att regeringen meddelar föreskrifter av innebörd att verkställighet åter är möjlig till vissa länder eller delar av länder. Problemet i dessa fall är inte att föreskrifterna avser endast medborgare i vissa stater. I stället är problemet närmast att det de facto handlar om en politisk bedömning av förhållandena i en annan stat och en rättslig bedömning av dessa förhållandens betydelse enligt UtL. Sådana bedömningar utgör knappast normgivning utan är sådana ställningstaganden som bör göras i enskilda ärenden. Förordningsvägen inom detta område bör enligt utredningens uppfattning uteslutande ägnas åt grupper som skall ges tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd medan myndigheterna beträffande övriga grupper får tillämpa UtL:s bestämmelser utan den vägledning som en förordning ger.

I propositionen sägs följande (prop. 1996/97:25 s. 163).

Enligt vår uppfattning bör regeringen inte heller i förordningens form peka ut s.k. säkra länder till vilka omedelbar verkställighet kan ske eller att meddela föreskrifter av innebörd att verkställighet åter är möjlig till vissa länder eller delar av länder. Förordningsvägen inom detta område bör alltså uteslutande ägnas åt grupper som skall ges tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd medan myndigheterna beträffande övriga grupper får tillämpa utlänningslagens bestämmelser utan den vägledning som en förordning ger.

Förordningens form för denna ärendekategori utgör således ett trubbigare instrument än ett beslut i ett enskilt ärende. Inte desto mindre måste man ställa sig frågan om inte förordningens form räcker förhållandevis väl till för att en praxis skall kunna dras upp även i dessa ärenden. Mot bakgrund av att regeringen anser att det är olämpligt att det i en förordning ges föreskrifter med innebörden att vissa gruppers skäl allmänt sett inte är tillräckliga för att de skall beviljas uppehållstillstånd i Sverige, bör dock övervägas att lämna ett visst utrymme för att myndigheterna skall kunna överlämna ärenden med frågeställningar av detta slag. Vi återkommer till denna fråga.

Vidare sägs följande (a. prop. s. 175).

Regeringen har i det föregående berört frågan i vilka fall säkerhetsärenden och ärenden som har utrikespolitisk betydelse bör få överlämnas. Vad som återstår är då en mer ingående beskrivning av vilka ärenden som kan komma i fråga för ett överlämnande av praxisbildningsskäl. Regeringen har därvid kommit fram till att avgörande argument talar mot en ordning som innebär att regeringen i en förordning föreskriver att vissa grupper av utlänningar inte skall anses ha tillräckliga skäl för att få uppehållstillstånd. Ställningstaganden av det slaget måste alltså även i fortsättningen göras genom beslut i enskilda ärenden. Enligt regeringens uppfattning bör denna överlämnandegrund utformas så att det uttryckligen framgår av lagtexten att ärenden som bedöms vara av vikt för styrning av praxis får överlämnas om ärendet kan antas få betydelse för frågan om uppehållstillstånd för en grupp av utlänningar som åberopar väsentligen samma skäl till stöd för sin ansökan om asyl.

## 11.5 Förslag om snabbprocessen

### 11.5.1 Begreppet uppenbart ogrundade ansökningar

**Kommitténs bedömning:** Någon definition i lagtext av begreppet uppenbart ogrundade ansökningar bör inte ges. Tidigare motivuttalanden bör alltså äga giltighet.

I den gällande utlänningslagen finns inte någon bestämmelse av när asylansökningar kan anses uppenbart ogrundade. Motivuttalandena innebär, som framgår av redogörelsen ovan, att det kan anses vara fallet i huvudsakligen följande situationer.

Om varje risk för förföljelse framstår som utesluten i hemlandet. Så anses vara fallet i fråga om länder där man med säkerhet kan säga att brott mot mänskliga rättigheter eller annan förföljelse inte förekommer.

Då det visserligen inte kan uteslutas att vissa personer i ett land utsätts för förföljelse, men det inte kan anses föreligga någon risk för den asylsökande. Detta kan anses vara fallet om sökanden inte återoppar någon annan grund än en som redan har prövats av regeringen (dvs. högsta instans) beträffande andra personer och då inte har befunnits tillräcklig. Det kan gälla exempelvis tillhörighet till en viss religion eller hemvist i ett visst område i hemlandet.

Om den asylsökande kan återsändas till ett land (ett s.k. första asyl-land), där sökanden har uppehållit sig före ankomsten till Sverige och där är skyddad mot förföljelse och mot att sändas till ett land där han eller hon riskerar förföljelse.

Om det står klart att den asylsökandes uppgifter är osanna i alla väsentliga delar.

Det har också betonats att det måste vara *uppenbart* att grund för asyl inte föreligger. Det måste vara helt klart att utläningen inte genom att avlägsnas från Sverige kan komma att bli utsatt för förföljelse, trakasserier eller tvingas delta i krig. En bedömning måste alltid göras av omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan sålunda aldrig anses uppenbart att en asylsökande skall avslås enbart på den grunden att den asylsökande tillhör en nationalitet eller religion, för vilkas medlemmar asyl normalt inte brukar medges.

Då det är aktuellt att avslå en asylansökan av det skälet att utlänningsuppgifter är osanna i alla väsentliga delar gäller att det är uteslutet att tillämpa reglerna om uppenbart ogrundade ansökningar så snart några mer ingående överväganden behöver göras om tilltron till sådana uppgifter som kan vara asylgrundande. Uppenbarhetsrekvisitet kan inte anses uppfyllt om det råder någon tvekan om antingen huru-

vida utlännings uppgifter kan medföra rätt till asyl eller huruvida uppgifterna är trovärdiga.

Kommittén anser att det, liksom tidigare då frågan varit uppe, knappast är lämpligt att i lagtext närmare ange situationer då en asylansökan kan vara uppenbart ogrundad. De angivna motivuttalandena bör alltså kunna tjäna till ledning. Hänvisningen till regeringen som högsta prövande organ kommer dock med kommitténs förslag att vara inaktuell.

Vad som än en gång bör betonas är dock betydelsen av just uppenbarheten. Om det råder någon tvekan i frågan om det kan finnas grund för asyl, får ansökningsen inte behandlas som uppenbart ogrundad. Detta gäller vid avvisning såväl till ett första asylsökningsland (tredje land) som till hemlandet.

### 11.5.2 Behovet av särskilda processregler för uppenbart ogrundade ansökningar

**Kommitténs bedömning:** Möjligheten bör behållas till en process där ett avvisningsbeslut kan verkställas, även om det inte har vunnit laga kraft och överklagas.

Som framhölls i förarbetena till den nuvarande utlänningslagen (prop. 1988/89:86 s. 123) måste det för att de riktlinjer som riksdagen har dragit upp för invandringspolitiken skall kunna följas vara möjligt att låta ett avvisningsbeslut, även om det avser en asylsökande, verkställas utan hinder av att beslutet inte har vunnit laga kraft.

Det gäller i första hand i fråga om avvisning till ett första asylsökningsland. Också i en del fall där verkställighet skall ske till hemlandet bör den dock kunna genomföras, även om utlänningsen inte haft möjlighet att få en fullständig prövning av frågan genom alla instanser under det att han eller hon stannar i landet. Det är inte rimligt att personer som uppenbart saknar rätt till asyl eller uppehållstillstånd av andra skäl här i landet skall få avvakta att ett avvisningsbeslut efter överklagande genom instanserna blir definitivt. Detta kan ta lång tid, och det förorsakar problem för den enskilde samtidigt som det blir en ekonomisk belastning för det svenska samhället. En ordning där avvisningsbeslut kan verkställas utan hinder av att beslutet inte har vunnit laga kraft bör därför finnas.

Kommittén behandlar nedan frågan om vilka krav som i olika situationer bör ställas på processreglerna för ansökningar som anses uppenbart ogrundade och om särskilda regler bör gälla för sökande som har

vistats i ett land som med beaktande av alla omständigheter typiskt sett måste anses vara ett säkert land.

### 11.5.3 Krav på de särskilda processreglerna

#### Möjlighet till uppskov med verkställighet

**Kommitténs förslag:** Ansökan om inhibition ges i regel uppskovseffekt. Det innebär att ett avvisningsbeslut inte får verkställas om det har överklagats och inhibition sökts, så länge domstolen inte har prövat frågan om inhibition.

Som nyss framhållits kan det – med hänsyn till ordningen med reglerad invandring – inte anses rimligt att personer som uppenbart inte har några asylskäl, endast för att de har åberopat sådana skäl, skall ha rätt att uppehålla sig i landet under så lång tid som en asylprövning kan ta. Proceduren bör således vara snabb, så att ett verkställighetsbeslut kan fattas och verkställas utan tidsutdräkt.

Proceduren bör ändå tillgodose rimliga rättssäkerhetsgarantier. En asylsökande bör enligt minimigarantiresolutionen normalt ha möjlighet att få åtminstone sin rätt att stanna i landet under den tid det tar att pröva överklagandet av avslagsbeslutet överprövat av en oberoende instans. För närvarande gäller inte detta. Invandrarverkets beslut om avvisning med omedelbar verkställighet kan verkställas utan hinder av att sökanden överklagar beslutet och begär inhibition, även om det kan antas att verkställighet i praktiken sällan sker, förrän i vart fall Invandrarverket självt har prövat inhibitionsfrågan.

Den nuvarande ordningen är således i det avseendet inte tillfredsställande. Även om ett avvisningsbeslut i princip skall kunna verkställas omedelbart, bör utlänningsen enligt minimigarantiresolutionen ha möjlighet att ansöka hos domstol om inhibition av beslutet till dess han eller hon har hunnit överklaga och överklagandet har prövats. Själva ansökningen om inhibition skall således ha som effekt att verkställigheten skjuts upp till dess domstolen har prövat ansökningen. För att motsvara minimigarantiresolutionen bör således redan en ansökan hos domstolen om inhibition av ett avvisningsbeslut till dess ett överklagande av detta beslut har prövats ges uppskovseffekt. Beslutar domstolen om inhibition, sker ingen verkställighet medan inhibitionen gäller. Avslår domstolen inhibitionsansökningen, kan däremot Invandrarverkets avvisningsbeslut verkställas.

Ett alternativ till att ge en begäran om inhibition uppskovseffekt är att föreskriva att alla beslut om omedelbar verkställighet skall underställas utlänningsdomstolen/länsrätten, dvs. att ett beslut inte blir verkställbart förrän domstolen har bekräftat det. Domstolens prövning skulle därmed behöva göras inom mycket kort tid. Skälen mot en sådan ordning är dels att det förmodligen skulle krävas jouröppet hos domstolarna, dels att domstolsprövning skulle behöva ske i samtliga fall, dvs. även i situationer då utlännen inte själv skulle ha överklagat beslutet och begärt inhibition.

För att det ändå snabbt skall stå klart om avvisningsbeslutet kan verkställas eller inte, har kommittén övervägt att föreskriva en särskild kort tidsfrist inom vilken inhibition skall sökas för att inhibitionsansökan skall få uppskovseffekt eller att göra förordnandet om omedelbar verkställighet överklagbart i sig med en sådan kort tidsfrist. Mot en särskild tidsfrist talar dock att det ligger i sökandens eget intresse att överklaga och söka inhibition så fort som möjligt, eftersom hon eller han annars riskerar att beslutet verkställs mer eller mindre omgående. Någon annan rättslig konsekvens än att inhibition inte längre får sökas är svårt att föreställa sig. Själva det överklagade avvisningsbeslutet är varken mer eller mindre verkställbart än det var innan tidsfristen gick ut. Enligt allmän förvaltningsrätt får en myndighet som skall pröva ett överklagande förordna om inhibition av det överklagade beslutet även utan yrkande av part, och detsamma gäller för domstolarna. Inhibition kan således meddelas även om sökandens tidsfrist för att begära sådan skulle ha gått ut.

Genom en särskild tidsfrist skulle den risken kunna undvikas att sökanden väntar med att begära inhibition till dess verkställighet har påbörjats och att denna således får avbrytas. Vidare skulle risken undvikas för att efter ett avslag inhibitionsansökningen omedelbart upprepas med ny uppskovseffekt. Kommittén har dock stannat för att inte föreslå någon särskild tidsfrist. En snabb ansökan om inhibition, där en sådan över huvud taget blir aktuell, ligger som nämnts i den sökandes intresse, och någon anledning att befara att sökanden dröjer med att göra en sådan ansökan finns egentligen inte. Möjligheten att genom upprepade inhibitionsansökningar åstadkomma ständig uppskovsverkan bör motverkas genom att uppskovseffekt tilläggs endast en inhibitionsansökan efter avvisningsbeslutet. Upprepade inhibitionsansökningar bör således inte ha uppskovseffekt, utan den effekten bör knytas endast till en första ansökan om inhibition. Vad som nu sagts hindrar givetvis inte att förnyad ansökan görs. Uppskov uppnås dock i detta fall först om domstolen meddelar inhibition.

### Antal prövningsinstanser

**Kommitténs förslag:** Ett avvisningsbeslut får inte överklagas till Utlänningsöverdomstolen i ett ärende där asylansökan har bedömts vara uppenbart ogrundad av såväl Invandrarverket som utlänningsdomstolen.

Motsvarande gäller beslut om avvisning som har fattats av en polismyndighet eller av Invandrarverket i de fall beslutet hade kunnat fattas av polismyndighet.

En fråga gäller om ansökningar som har bedömts uppenbart ogrundade skall kunna prövas i mer än två instanser, dvs. om sökanden skall kunna söka prövningstillstånd för att få ärendet prövat även i Utlänningsöverdomstolen. Kommittén anser inte att så bör vara fallet. Om såväl Invandrarverket som en utlänningsdomstol har funnit att ansökningen är uppenbart ogrundad, är det inte rimligt att ytterligare prövning skall behöva ske. Har däremot utlänningsdomstolen visserligen fastställt beslutet att avslå asylansökningen och avvisningsbeslutet men inte funnit ansökningen uppenbart ogrundad och därför upphävt förordnandet om omedelbar verkställighet, bör vanliga regler om överklagande gälla.

### Beslut om avvisning till tredje land utan fullständig asylprövning

**Kommitténs förslag:** Om Invandrarverket inte har gjort en fullständig asylprövning och utlänningsdomstolen finner att en sådan behövs, skall domstolen kunna återförvisa ärendet till verket.

Bland sådana ansökningar som kan anses vara uppenbart ogrundade skiljer en typ av situationer ut sig. Det gäller sådana fall där den asylsökande efter att ha lämnat hemlandet har uppehållit sig i ett s.k. första asylland eller tredje land där hon eller han är skyddad mot förföljelse. Vad som då prövas i asylprocessen är egentligen inte, som i övriga fall, sökandens asylskäl gentemot hemlandet utan om det tredje landet är säkert för sökanden.

Finner domstolen i denna situation, liksom Invandrarverket, att det tredje landet är säkert för sökanden, kan den fastställa avvisningsbeslutet och beslutet kan verkställas. Det kan dock inträffa att domstolen i motsats till Invandrarverket finner att det tredje landet inte är säkert för sökanden. Asylskälen i övrigt måste då prövas. Någon sådan prövning har inte skett hos verket, och domstolen bör inte göra den



prövningen som första instans. Ett yttrande från verket kan inte anses tillräckligt, utan domstolen bör i detta fall återförvisa ärendet till verket för prövning och beslut.

En liknande situation kan uppstå om avvisningsbeslutet inte går att verkställa. Denna situation bör dock kunna lösas inom ramen för de regler om verkställighet som kommittén föreslår. Reglerna innebär att, om Invandrarverket konstaterar att den beslutade avvisningen inte går att verkställa, verket kan riva upp beslutet och åter pröva ärendet.

Det kan här erinras om att, då en utlänning vägras asyl med hänsyn till första asyllandprincipen, utlänningen skall få en särskild handling av vilken det framgår att de skäl för asyl som han eller hon har anfört inte har prövats i sak i Sverige (7 kap. 1 a § UtlF).

Frågan om särskilda regler bör gälla för sökande som har rest in i Sverige från vissa tredje länder behandlas i nästa avsnitt.

#### 11.5.4 Frågan om särskilda regler för avvisning till vissa tredje länder

**Kommitténs förslag:** Avvisning till ett tredje land skall kunna verkställas även om utlänningen söker inhibition under förutsättning att regeringen har fört upp landet på en särskild förteckning.

Enligt minimigarantiresolutionen kan ett särskilt påskyndat förfarande tillämpas för sökande som vistats i vissa tredje länder. Ett sådant förfarande kan innebära att ansökan om inhibition inte i sig har uppskovs-effekt utan verkställighet skjuts upp endast om domstolen meddelar inhibition. I övrigt blir utlänningen hänvisad till att driva ett överklagande av avslagsbeslut från det tredje land dit hon eller han har avvisats.

I 1989 års utlänningslag tas upp som särskilda punkter för att vägra en skyddsbehövande utlänning uppehållstillstånd situationer då utlänningen har rest in från något nordiskt land eller från något land som är anslutet till Dublinkonventionen (se 3 kap. 4 § UtlL). Enligt kommitténs uppfattning är dessa länder exempel på länder gentemot vilka det angivna förfarandet skulle kunna tillämpas. Förfarandet bör därutöver efter särskild bedömning kunna tillämpas beträffande vissa ytterligare länder. En grundläggande förutsättning för att förfarandet skall tillämpas i förhållande till ett land, bör vara att landet har anslutit sig till och tillämpar FN:s flyktingkonvention och Europakonventionen eller FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt att det i landet ges möjlighet att söka och erhålla asyl.

Möjligheten att tillämpa den nu angivna ordningen i förhållande till ett visst land bör enligt kommitténs uppfattning göras beroende av att regeringen förordnar om det genom att föra upp landet på en särskild förteckning. Förteckningen bör som nyss angivits kunna uppta de nordiska länderna och EU:s medlemsstater samt därutöver ytterligare länder efter särskild bedömning. För bedömningen av vilka länder som skall föras upp på förteckningen bör utvecklingen av harmoniseringssträvandena inom EU beaktas.

#### 11.5.5 Snabbprocess om normalprocessen utformas enligt ansökan av SIV-modellen

Kommittén anser att även om den normala processordningen i avvisningsärenden utformas enligt *ansökan av SIV-modellen* bör beslut om uppenbart ogrundade ansökningar fattas enligt den ordning som kommittén föreslagit ovan. Beslut i första instans skall således fattas av Invandrarverket, och verkets beslut skall kunna överklagas till utlänningsdomstolen med samma möjligheter att söka inhibition som föreslagits ovan.

## 12 Handläggningsregler

### 12.1 Förfarandet hos Invandrarverket

Handläggnings- och beslutsordningen inom Invandrarverket behandlas inte av kommittén. Vissa synpunkter kan dock framhållas.

#### 12.1.1 Verksamhetsmål

I Invandrarverkets regleringsbrev för budgetåret 1998 anges som verksamhetsmål för asylprövning och asylmottagande att den totala tiden som en sökande är berättigad till ersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., dvs. i princip tiden från det asylansökan görs till dess ärendet avgjorts och sökanden lämnat landet, normalt inte skall överstiga tolv månader. Öppna ärenden som inte avgjorts i första instans får inte vara äldre än sex månader, om inte särskilda skäl föreligger.

Bland de uppdrag som lämnas till Invandrarverket i regleringsbrevet rör ett kvalitetssäkring för handläggning av ärenden bl.a. utifrån kriterierna rättssäkerhet, enhetlig praxis och minimerad inaktiv tid per ärende. Verket har redovisat detta arbete i skrivelse till regeringen den 31 augusti 1998.

I redovisningen anges som huvudfaktorer för att grundlägga kvalitet i verksamheten dels övergripande styrning m.m., dels beslut, dels process, och dels bemötande och kompetens.

Utvecklingen av verksamheten pågår enligt redovisningen ständigt och utvecklingen av kvaliteten är en viktig aspekt. Bl.a. har beslutsfattarnärvaron vid asylutredningarna ökat. Genom detta ökar förutsättningarna för bättre kvalitet i besluten. En strävan finns att i varje asyl-ärende upprätta en individuell handläggningsplan. Denna plan skall göras av beslutsfattaren och handläggaren i samråd. Ett utökat samarbete mellan dessa personalkategorier anges öka kvaliteten i besluten.

I fråga om asylprocessen framhålls i redovisningen att en ökad tyngd på åtgärder tidigt ofta möjliggör en högre kvalitet i processen som helhet. Verket bedriver ett utvecklingsprojekt "Tidig information"

med syfte att mer systematiskt samla in uppgifter redan vid upptagandet av asylansökan om t.ex. resvägar, färdsätt och innehav av olika identitetshandlingar. Insamlad information som skall bli nåbar i ärendehanteringssystemet underlättar dels att vidta rätt åtgärder i förhållande till den enskilde asylsökande om avvisning blir aktuell, dels att skapa underlag för generella åtgärder nationellt och för rapportering till internationella organ. Den gränsnära verksamheten som verket har utvecklat syftar till bättre innehåll och en snabbare process. För att få stabilitet i verksamheten har ett ramavtal skrivits mellan verket och Rikspolisstyrelsen i frågan, vilket har följts upp av ett regionalt avtal.

### 12.1.2 Snabbheten i förfarandet

De förslag som kommittén lägger fram ställer ökade krav på snabbhet i förfarandet för att den föreslagna ordningen skall fungera enligt intentionerna. Kommittén pekar därför i detta sammanhang på några konkreta åtgärder som bör bidra till kortare handläggningstider. Åtgärderna har diskuterats och i viss mån också prövats inom Invandrarverket.

I samband med tidigare förändringar i utlänningslagstiftningen har vid ett flertal tillfällen under årens lopp framhållits att en förutsättning för att de föreslagna ändringarna skall fungera som tänkt är att handläggningstiderna kan kortas. Det gäller även denna gång.

#### **Prioritering av utredningar**

Utredningar i asylärenden måste prioriteras. Det är när utlänningen nyss kommit till landet och har alla händelser i färskt minne som möjligheterna är störst att göra en fullgod utredning. Snabba utredningar är också nödvändiga för att det skall vara möjligt att fånga upp de fall där återsändande till ett första asylland kan vara möjligt. Sedan utredning gjorts är det också väsentligt enklare att göra de prioriteringar som av olika skäl måste göras när det gäller att fatta snabbt beslut i ärendet. Om det i ett ansträngt arbetsläge inte är möjligt att hinna med alla arbetsuppgifter inom de tidsmål som ställts upp, bör den balans som då blir oundviklig inte ligga på utredningar utan i ett senare skede av den kedja som löper från ansökan till lagakraftvunnet beslut.

### **Förordnande av offentligt biträde**

Den försöksverksamhet som Statens invandrarverk i samråd med Advokatsamfundet bedrivit på Arlanda pekar, som anges i avsnitt 16.1, på att tiden från ansökan till beslut i ett asylärende kan kortas väsentligt om offentligt biträde förordnas så snart som möjligt så att biträdet kan medverka redan under den första utredningen. Försöksverksamheten ger dock enligt kommitténs mening inte tillräckligt underlag för att bedöma om en form av advokatjour är nödvändig för att offentligt biträde skall kunna förordnas tillräckligt snabbt och inte heller för hur en sådan jour i så fall bör utformas. Det måste ankomma på Invandrarverket att avgöra den frågan, eventuellt efter att ytterligare någon försöksverksamhet genomförts.

Vid vilken tidpunkt offentligt biträde skall förordnas är i dag inte reglerat i någon författning. Den praxis som utvecklats bygger delvis på uttalanden i tidigare förarbeten. Inget hindrar därför att en ny praxis utbildas sedan en ny utlänningslag trätt i kraft. Om offentligt biträde förordnas på ett tidigare stadium än i dag kommer det att leda till vissa ökade kostnader för rättshjälpen. Sammantaget bör det dock kunna bli fråga om en avsevärd besparing genom att den väntetid under vilken en asylsökande måste försörjas kommer att minska kraftigt.

### **Disponering av medel påolika anslag hos Statens invandrarverk**

Statens invandrarverks verksamhet i dag finansieras över flera olika anslag i statsbudgeten. Invandrarverket har i dag inte möjlighet att föra över medel mellan de olika anslagen. Verket kan därför inte öka insatserna på ett anslag i syfte att uppnå besparingar på ett annat anslag. För att verksamheten skall kunna bedrivas på ett så effektivt och flexibelt sätt som möjligt bör anslagskonstruktionen vara sådan att den stödjer en effektiv resursanvändning. Detta kan t.ex. ske genom att alla kostnader som är hänförliga till asylprocessen finansieras över samma anslag. Kommittén har ovan pekat på att de totala kostnaderna för Invandrarverket kan komma att minska om offentligt biträde förordnas på ett så tidigt stadium som möjligt. På samma sätt är det möjligt att de totala kostnaderna skulle kunna minskas exempelvis om verket anställde ytterligare några asylhandläggare. I båda fallen handlar det om att ökade kostnader för att korta handläggningstiderna kan leda till stora besparingar när det gäller kostnaderna för mottagandet av asylsökande. Invandrarverket bör därför ha vissa möjligheter att på egen hand omfördela medel mellan de anslag som avser myndighetsutövningen, mottagandet av asylsökande och rättshjälp i utlänningsärenden.

En förutsättning måste självfallet vara att omfördelningen inte leder till ökade kostnader totalt sett.

## 12.2 Förfarandet hos domstolarna

### 12.2.1 Muntlig förhandling

**Kommitténs förslag:** Förvaltningsprocesslagens regler om muntlig förhandling skall gälla. Det innebär att muntlig förhandling får hållas när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet samt att muntlig förhandling skall hållas om utlänningen begär det och förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar emot det.

#### **Gällande regler om muntlig förhandling och om muntlig handläggning**

Sedan januari 1997 gäller enligt 11 kap. 1 § UtIL att en utlänning som har ansökt om asyl får avvisas endast om muntlig handläggning har ingått vid Invandrarverkets handläggning av ärendet. Vid Utlänningsnämnden skall muntlig handläggning ingå, om det kan antas vara till fördel för utredningen eller på annat sätt bidra till ett snabbt avgörande. Även annars skall muntlig handläggning ingå, om utlänningen begär det och det inte står klart att sådan handläggning är obehövlig.

Särskilda regler för muntlig handläggning hos Utlänningsnämnden gäller för utlänningar som omfattas av EES-avtalet. Beträffande dessa skall muntlig handläggning alltid hållas i ärenden om utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd. Om utlänningen begär det, skall muntlig handläggning också hållas i ärenden som rör avvisning eller vägran att bevilja uppehållstillstånd. I detta fall får dock undantag göras om muntlig handläggning skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse. Bakgrunden är – som framgår av den migrationspolitiska propositionen (prop. 1996/97:25 s. 221) – bestämmelserna om domstolsprövning i direktiv 64/221/EEG.

Huvudregeln enligt 9 § förvaltningsprocesslagen är att förfarandet är skriftligt, men muntlig förhandling får ingå i handläggningen när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Muntlig förhandling skall vidare hållas, om en enskild part begär det och förhandlingen inte är obehövlig och inte heller sär-

skilda skäl talar mot det. Muntlig förhandling förekommer i alla typer av mål.

I mål enligt lagarna med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), som gäller tvångsomhändertagande av barn respektive missbrukare skall både länsrätt och kammarrätt hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövligt. Om någon part begär det, skall muntlig förhandling alltid hållas.

Till belysning av betydelsen av muntlighet i domstol kan anmärkas att rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter kräver att rättegången vid en sådan domstolsprövning skall vara rättvis (fair) och offentlig (public). Motsvarande gäller för samma krav i artikel 14 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. I kravet på offentlig rättegång ligger inte ett särskilt krav också på muntlig förhandling. I stället är det i kravet på en rättvis rättegång som ett krav på muntlig förhandling är att söka.

Förutsättningen för att muntlig förhandling skall anordnas enligt förvaltningsprocesslagen är som nämnts att åtgärden kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Någon fördel för utredningen kan i regel antas vara att vinna med en muntlig förhandling men fördelen bör stå i proportion till den extra insats det innebär för rätten och parterna att engageras i en muntlig förhandling. I förarbetena till förvaltningsprocesslagens bestämmelser om muntlig förhandling (prop. 1971:30 s. 537) ansåg föredragande statsrådet att man borde ta stor hänsyn till parts önskemål men att parten knappast kunde tillåtas ha ett avgörande inflytande på frågan. Frågan huruvida en muntlig förhandling är obehövlig eller inte borde i första hand bedömas mot bakgrund av den föreliggande utredningen i målet men även andra faktorer kunde behöva tillmätas betydelse, t.ex. att målet är mycket viktigt för parten och att han eller hon genom förhandlingen kan få en bättre förståelse för innebörden av det blivande avgörandet i målet.

Det framhölls också att den muntliga handläggningsformen i förvaltningsprocessen inte är att se som ett alternativ till den skriftliga utan som ett komplement till denna. Den muntliga förhandlingen i förvaltningsdomstolsprocessen syftar inte till att ensam åstadkomma ett fullständigt beslutsunderlag i målet. Tanken är i stället att den muntliga förhandlingen skall komplettera den skriftliga handläggningen, så att målet blir utrett på lämpligaste sätt. Vidare framhölls att kriteriet att förhandlingen kan antas vara till fördel för utredningen i målet kan innebära att muntlig förhandling anordnas för hållande av parts- eller

vittnesförhör i viss fråga och i ett annat fall att sådan förhandling sätts ut huvudsakligen för att klarlägga parternas ståndpunkter.

I förarbetena till bestämmelserna i LVU om muntlig förhandling uttalades följande i specialmotiveringen (prop. 1989/90:28 s. 124).

När det gäller mål om beredande eller upphörande av vård av unga är dessa ofta av djupt ingripande natur för den enskilde. Det har därför ansetts vara ett viktigt rättssäkerhetsintresse att målen inte avgörs på handlingarna i den enskildes frånvaro. Muntlig förhandling har därför föreskrivits för dessa mål. Men regeln är inte ovillkorlig. Ibland kan en muntlig förhandling framstå som helt onödig. Detta är t.ex. fallet när vårdnadshavaren har överklagat ett beslut om tvångsvård av sitt barn och det är uppenbart att beslutet skall upphävas. Finner rätten att en muntlig förhandling är uppenbart obehövlig, får rätten avgöra målet genom skriftlig handläggning. Skriftligt förfarande bör utnyttjas med stor försiktighet. Part skall i sådant fall underrättas innan målet avgörs och beredas tillfälle att begära muntlig förhandling.

I den migrationspolitiska propositionen resonerade regeringen runt frågan om muntlig handläggning i utlänningsärenden (prop. 1996/97:25 s. 192 f.). Resonemanget fördes med utgångspunkt i den rådande instans- och processordningen, dvs. i ett förvaltningsförfarande där muntlig handläggning inte är detsamma som en muntlig förhandling i domstol. Regeringen framhöll därvid att det vid överväganden om vilka krav som det är rimligt att ställa på omfattningen av muntlig handläggning i asylprocessen måste göras en avvägning mellan rättssäkerhetsaspekter och effektivitetsaspekter och att det är viktigt att en ordning utformas så att den kan fungera såväl i läget med ett förhållandevis lågt antal asylsökande som i tider av högre inströmning. Regeringen anförde vidare följande (a. prop. s. 197).

För att understryka betydelsen av att någon form av muntlig handläggning skall företas vid Utlänningsnämnden i de fall där en sådan handläggning kan ha relevans för ärendets utgång bör det framgå av lagtexten att en begäran om sådan handläggning får avslås endast om det står klart att en muntlig handläggning är obehövlig. — — — Bestämmelsen är utformad så att muntlig handläggning kan underlåtas i ärenden där utredningsmaterialet klart ger vid handen att utlänningsen skall beviljas tillstånd eller när det står klart att de uppgifter som åberopas från utlänningsens sida under alla förhållanden inte är tillräckliga för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas. Även när det rör sig om ärenden som kan avgöras efter en rent rättslig bedömning är självfallet muntlig handläggning många gånger obehövlig. I åtskilliga ärenden torde frågan om uppehållstillstånd vara beroende av att en tilltrosbedömning görs. Det förtjänar dock att understrykas att avsikten med den nya ordningen inte är att muntlig handläggning måste ingå vid nämnden i alla ärenden av detta slag. I många fall torde nämnden redan från innehållet i de åberopade uppgifterna kunna sluta sig till om dessa är överensstämmande med verkligheten. I de ärendena bör muntlig handläggning kunna underlåtas. Däremot bör muntlig handläggning ingå i ärenden där en tilltrosbedömning av uppgifter som är rimliga kan sägas ha direkt betydelse för frågan om uppehållstillstånd skall beviljas eller inte. Uttryckt



med andra ord avses ärenden som karakteriseras av att den asylsökande bör beviljas uppehållstillstånd om de uppgifter som anförts till stöd för ansökan är sanna.

För ärenden som inte rör avlägsnande ur riket (tillståndsärenden, fristående ärenden om flyktingförklaring och resedokument samt medborgarskapsärenden) finns inte några specialregler i utlänningslagen om muntlig handläggning. Specialreglerna gäller endast ärenden som skall handläggas som asylärenden, och således inte heller andra avlägsnandeärenden. Därmed är förvaltningslagens regler om muntlighet tillämpliga. Enligt 14 § förvaltningslagen skall en sökande, klagande eller en annan part som vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. I andra fall bestämmer myndigheten om handläggningen skall vara muntlig. Myndigheten skall särskilt beakta att muntlig handläggning kan underlätta för enskilda att ha med den att göra. Enligt 7 § samma lag gäller allmänt i ärenden att myndigheten skall underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

### **Kommitténs överväganden**

Enligt kommitténs uppfattning bör för handläggningen av utlänningsärenden gälla i förvaltningsdomstolarna så "vanliga" sammansättnings- och handläggningsregler som möjligt.

I frågan om förutsättningar för muntlig förhandling förordar kommittén således att förvaltningsprocesslagens vanliga regler för länsrätt och kammarrätt skall gälla även då domstolarna utgör utlänningsdomstol respektive Utlänningsöverdomstol. Det innebär att muntlig förhandling *får* ingå beträffande viss fråga när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet samt att sådan förhandling *skall* hållas, om en enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. Den ovillkorliga rätt som den enskilde har enligt LVU att begära muntlig förhandling anser kommittén skulle föra för långt. Redan de möjligheter till muntlig förhandling inför domstolen som förvaltningsprocesslagen ger innebär enligt kommitténs uppfattning en avsevärd förbättring jämfört med nuvarande förhållanden.

Kommittén utgår från att i de fall Europakonventionens regler om domstolsprövning får anses kräva muntlighet, såsom om en fråga om civila rättigheter aktualiseras, detta krav efterlevs.

Några särskilda regler för utläningar som omfattas av EES-avtalet är enligt kommitténs bedömning inte nödvändiga. När Invandrarverkets beslut överklagas till domstol, måste förvaltningsprocesslagens regler

om muntlig förhandling anses vara tillräckliga för att kraven i direktiv 64/221/EEG skall vara uppfyllda. Att utlänningen omfattas av avtalet måste bedömas vara ett sådant skäl som medför att förhandling inte kan anses obehövlig, om utlänningen begär förhandling.

I fråga om omfattningen av den muntliga förhandlingen vill kommittén understryka vad som återgivits från förarbetena till förvaltningsprocesslagens bestämmelser om muntlig förhandling. Där framhålls att den muntliga handläggningsformen är att se som ett komplement till den skriftliga och att den inte syftar till att ensam åstadkomma ett fullständigt beslutsunderlag.

Det är enligt kommitténs uppfattning viktigt för att åstadkomma en snabb och effektiv process att den muntliga förhandlingen koncentreras just till de delar av målet som den behövs för. Upprepningar av ståndpunkter och argument från skriftväxling bör i görligaste mån undvikas.

#### *Tillståndsärenden utan avlägsnandefråga*

Dessa ärenden avser huvudsakligen just personer som inte får komma hit innan de har fått det uppehållstillstånd som de söker. Det kan självfallet inte komma i fråga att förelägga en sådan person personlig inställelse, utan vad som kan komma i fråga är en muntlig förhandling med utlänningen närvarande genom ombud.

Det vanligaste vid dessa ärenden är att uppehållstillståndet söks med hänvisning till en familjeanknytning till någon i Sverige bosatt person, referensperson. Fråga uppstår då om referenspersonen – eller någon av referenspersonerna om de är flera – bör kunna uppträda som ombud. Något direkt hinder mot detta kan inte anses föreligga. Helt komplikationsfritt är det emellertid inte, eftersom denna referensperson kan vara en sådan upplysningsperson som bör höras fristående från parten och som också kan ha egna intressen i saken. Om muntlig förhandling finnes böra hållas för att en referensperson skall höras, kan det i vissa fall behöva övervägas om den klagande parten behöver vara företrädd på annat sätt.

#### *Flyktningförklaring och resedokument*

De ärenden där Invandrarverket beviljat uppehållstillstånd på annan grund än flyktingskap får normalt antas ha handlagts hos verket med muntlig handläggning enligt 11 kap. 1 § UtL. Hos utlänningsdomstolen är ärendet inte längre ett ärende om avlägsnande. Enligt kommitténs

uppfattning bör frågan om muntlig förhandling hos domstolarna kunna bedömas enligt förvaltningsprocesslagens vanliga regler.

### *Medborgarskapsärenden*

Även i ärenden om svenskt medborgarskap kan frågan om muntlig förhandling i vissa fall komma att bli aktuell både i utlänningsdomstol och Utlänningsöverdomstolen. Frågan huruvida förhandling skall hållas bör även i medborgarskapsärenden prövas enligt 9 § förvaltningsprocesslagen.

En situation där frågan om muntlig förhandling kan komma i fråga är naturalisationsärenden där trovärdigheten av sökandens uppgifter, t.ex. beträffande identiteten, är av avgörande betydelse för målets utgång. Enligt fast praxis krävs att sökanden skall kunna styrka sin identitet antingen genom giltigt pass eller fotoförsedd identitetshandling. Kan sökanden inte styrka identiteten på ett fullgott sätt, avslås ansökan. Enligt den ändring i lagen om svenskt medborgarskap som riksdagen nyligen antagit (prop. 1997/98:178, bet. 1998/99:SfU3, rskr. 1998/99:27, SFS 1998:1453) skall svenskt medborgarskap kunna ges även till den som inte kan styrka sin identitet under förutsättning att han eller hon har haft hemvist i Sverige under minst åtta år och kan göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. Enligt propositionen skall prövningen av sannolikhetsrekvisitet göras utifrån samtliga omständigheter i ärendet och utmynna i en samlad bedömning. Två faktorer av stor betydelse vid bedömningen är trovärdigheten av de uppgifter sökanden lämnat om dels sin identitet, dels anledningen till att identiteten inte kan styrkas.

I propositionen berörs inte frågan om utredning genom muntlig handläggning. I stället betonas frågan om sökanden vidhållit samma uppgifter om sin identitet under hela vistelsen i Sverige och om omständigheter som hänger samman med varför identiteten inte kan styrkas. I de fall där en ansökan om svenskt medborgarskap har avslagits på grund av att sökanden inte förmått styrka sin identitet eller inte förmått göra sannolikt att den identitet han eller hon uppgett är riktig, kan dock en muntlig förhandling i vissa fall komma att fylla en funktion. Så kan exempelvis vara fallet om Invandrarverket bedömt att sökandens förklaring till varför han eller hon har lämnat olika uppgifter om sin identitet eller varför fullgoda identitetshandlingar saknas inte är trovärdig. En förhandling kan även få betydelse i de situationer då sökanden åberopar uppgifter från anhöriga. I vilken omfattning förhandling kan komma att bli en del av ärenden om svenskt medborgar-

skap får ytterst bli en fråga för rättstillämpningen att avgöra mot bakgrund av förarbetsuttalanden och praxis.

Frågan om muntlig förhandling kan aktualiseras även i ärenden som gäller sökandens levnadssätt. Den bör dock enligt kommitténs uppfattning i första hand göras efter så standardiserade kriterier som möjligt och inte påverkas av att sökanden vid en förhandling skulle kunna göra ett "gott intryck" på domstolen.

### 12.2.2 Domstolens sammansättning

**Kommitténs förslag:** Reglerna om rättens sammansättning i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar skall gälla.

Det innebär att utlänningsdomstolen enligt huvudregeln är domför med en lagfaren domare (juristdomare) och tre nämndemän. Mål som är av enkel beskaffenhet samt vissa andra särskilt uppräknade mål kan avgöras av en ensam juristdomare. Beslut som inte innebär att målet prövas i sak får också normalt avgöras av ensam juristdomare.

Det innebär vidare att Utlänningsöverdomstolen enligt huvudregeln är domför med tre juristdomare. Såvitt avser mål som rör avvisning eller utvisning föreslås dock att nämndemän skall delta i avgörandet, om nämndemän har deltagit i utlänningsdomstolen och målet avgörs efter muntlig förhandling. Då målet inte avgörs i sak är domstolen domför utan nämndemän.

Frågor om prövningstillstånd avgörs av två ledamöter (juristdomare), om de är ense.

Som kommittén tidigare framhållit bör för handläggningen av utlänningsärenden gälla så "vanliga" sammansättnings- och handläggningsregler som möjligt.

Som framgår av avsnitt 6.2.2 är en *länsrätt* enligt huvudregeln domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Många mål kan även avgöras av en lagfaren domare ensam. Detta gäller mål av enkel beskaffenhet samt ett antal andra i 18 § förvaltningsdomstolslagen uppräknade mål, exempelvis mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen. Beslut som inte innebär att målet prövas i sak får också normalt fattas av en lagfaren domare ensam.

Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en, och det samma gäller antalet nämndemän.

Reglerna om Utlänningsnämndens sammansättning innebär att en ordförande ensam får avgöra bl.a. frågor om inhibition, frågor om förvar eller uppsikt, ärenden om s.k. ny ansökan och "andra frågor, om prövningen är av enkelt slag". I förarbetena till bestämmelserna om inrättande av Utlänningsnämnden framhölls följande (prop. 1991/92:30 s. 33 f.).

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

Från dessa synpunkter skulle det vara en fördel om kravet på medverkan av lekmän kunde begränsas till att avse en mindre del av ärendena. Detta ligger nära till hands även med hänsyn till att de ärenden som nämnden kommer att få behandla är av mycket olikartad karaktär i avseende på svårhetsgrad. Det är visserligen genomgående fråga om grannliga bedömningar av stor vikt för de berörda, men i en betydande grupp av ärendena är prövningen av ganska enkelt slag och utgången tämligen självklar med hänsyn till den praxis som har utbildat sig. Ofta är ärendena emellertid mera komplicerade, och många gånger kan de vara ytterligt svårbedömda. Över huvud taget gäller att omständigheterna i de enskilda fallen kan variera avsevärt.

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

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

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

Till viss ledning för vilka ärenden som skall kunna anses vara av enkel beskaffenhet bör de riktlinjer som gällt för Utlänningsnämnden och som återgivits ovan alltså kunna tjäna, även om betydelsen av försiktighet vid bedömningen av om ett ärende är av enkel beskaffenhet knappast nog kan betonas. En hel del av den kritik som riktats mot Utlänningsnämnden har just avsett att ärenden alltför ofta avgjorts utan deltagande av lekmannaledamöter. Omständigheter som typiskt sett kan medföra att nämnd bör delta i avgörandet är att utgången i ärendet till stor del beror på vilken bedömning som görs av den sökandes trovärdighet eller att det är fråga om en bedömning av humanitära skäl. Alla trovärdighetsbedömningar och alla bedömningar av humanitära skäl behöver emellertid inte vara svåra. Sådana bedömningar kan i vissa fall vara tämligen enkla. Ytterst gäller bedömningen av frågan om ärendet är av enkel beskaffenhet frågan om det råder tveksamhet om utgången. – Det kan finnas anledning att erinra om att vid avvisning i den s.k. snabbprocessen en förutsättning för att de särskilda reglerna skall vara tillämpliga är att asylansökningen är uppenbart ogrundad och ärendet således av enkel beskaffenhet. Det bör därför inte finnas anledning att i dessa fall överväga annan sammansättning än ensamdomare.

Samma regler bör i princip gälla för alla de olika slagen av ärenden som handläggs inom utlänningsdomstolarna. För utlänningsärenden som inte gäller avlägsnande kan annan sammansättning än ensamdomare dock beräknas bli undantagsfall. Däremot kan sammansättning med nämnd tänkas förekomma i en del medborgarskapsärenden.

Kommittén anser också att det finns skäl att ta upp frågan om särskilda krav på juristdomaren. Beslut om avvisning eller utvisning kan många gånger vara känsliga och ha stor betydelse för enskilda människors livsöde. Målen bör därför enligt kommitténs uppfattning inte lottas på rotlar som innehas av andra än ordinarie domare. De bör som huvudregel inte heller slutligt avgöras annat än med någon som är eller har varit ordinarie domare som ensamdomare eller som ordförande.

*Kammarrätten* är enligt huvudregeln domför med tre juristdomare. För vissa typer av mål kan det vara särskilt föreskrivet att nämndemän skall ingå i rätten tillsammans med juristdomarna. Även i dessa fall får dock frågor som inte innebär att målet avgörs i sak avgöras av enbart juristdomare. Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två ledamöter om de är ense om slutet.

Nämndemän skall normalt delta i handläggningen av mål enligt LVU och LVM. Undantag gäller för mål om omedelbart omhändertagande eller om tillfälligt flyttningsförbud enligt LVU.

Med tanke på vad som sagts om betydelsen av lekmannainsyn och lekmannainflytande i utlänningsärenden anser kommittén att nämndemän bör delta i Utlänningsöverdomstolens handläggning av mål som

rör avvisning eller utvisning, och som är av den karaktären att prövningstillstånd har getts och som avgörs efter muntlig förhandling. Nämndemän kan då antas ha deltagit i avgörandet i utlänningsdomstolen. Frågetecken skulle kunna sättas för de mål där prövningstillståndet getts som prejudikatdispens eller extraordinär dispens, eftersom dessa i högre grad bör avse rättsliga frågor. Med tanke på att även frågor om uppehållstillstånd av humanitära skäl enligt kommitténs förslag kommer att handläggas inom domstolssystemet och behovet av prejudikat är extra stort i dessa fall, bör dock samma regel gälla oavsett dispens-skälet.

### 12.2.3 Tidsfrister

**Kommitténs förslag:** Mål som rör avvisning eller utvisning skall handläggas skyndsamt. Det innebär att de kommer att utgöra förtursmål i domstolarna.

Möjligheterna att förkorta den totala handläggningstiden är givetvis beroende av hur processen i utlänningsmålen utformas i stort och påverkas också av de materiella reglerna. Det finns dock också vissa faktorer som kan påskynda processen inom domstolarna. Dessa faktorer hänför sig till handläggningen inom varje instans eller till tiden mellan det handläggningen avslutats i en instans och det den kan påbörjas i nästa (överklagandetid). Till överklagandetiden får i detta sammanhang också räknas tiden för att delge en enskild part ett beslut, i de fall då tidsfristen för överklagande räknas från delgivningen.

Det är svårt att se hur man genom att förändra handläggningsreglerna skall kunna påskynda handläggningen i domstolarna. Den erforderliga skyndsamheten får åstadkommas genom en regel om skyndsamt handläggning och genom noggrann prövning av behovet av anstånd och kompletterande utredning. Kraven på snabbhet i processen ställer höga krav på koncentration både på föredragning och – främst – muntlig förhandling. Processen i avvisningsärenden bör i största möjliga utsträckning utformas så att det ligger i den enskildes intresse att inställa sig till en muntlig förhandling. Utevaron från förhandling synes därför inte annat än i undantagsfall böra vara något hinder för att förhandlingen hålls och ärendet avgörs.

Som kommittén påpekat tidigare är tidsåtgången inte bara en fråga om myndighetens eller domstolens egna resurser. Behovet av extern utredning eller väntan på att få klarhet om situationen i ett speciellt land kan också innebära att mål inte kan avgöras. Också väntan på ett

prejudicerande avgörande kan medföra att en mängd mål och ärenden inte kan avgöras. Med den utvidgade användning av förordningsmakten som kommittén förespråkar accentueras betydelsen av att regeringen handlägger frågor om nya eller ändrade förordningar skyndsamt.

En faktor som ofta påverkar handläggningstiden negativt är anstånd för parterna att komma in med kompletterande inlagor. Kommittén vill understryka betydelsen av att domstolarna noga prövar om ansökningar om anstånd rimligen bör beviljas. Vid överklagande till Utlänningsdomstolen bör anstånd ges endast om det föreligger särskilda skäl. Överklagandetiden måste anses ge parten (utlänningen eller Invandrarverket) tillräckligt rådrum för att anföra allt som parten anser nödvändigt.

För vissa mål finns föreskrifter om tidsfrister för domstolen att iaktta. För andra mål kan det finnas föreskrifter om att de skall handläggas skyndsamt. En sådan föreskrift innebär i praktiken att målet skall handläggas med förtur. Föreskrifter om tidsfrister och skyndsamhet förekommer också såvitt avser vissa frågor i mål och ärenden.

Föreskrifter om tidsfrister och skyndsamhet finns normalt intagna i den författning där de materiella reglerna finns. Som exempel kan nämnas LVU- och LVM-mål. De skall handläggas skyndsamt. För dessa mål finns även vissa tidsfrister angivna. Om den unge respektive missbrukaren är omhändertagen, skall länsrätten ta upp målet till avgörande inom två veckor från det ansökan om vård kom in. Tidsfristen får dock förlängas, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

Yrkanden om inhibition eller interimistiska förordnanden behandlas alltid med förtur.

I övrigt gäller att mål skall avgöras så snart det kan ske. I länsrättsinstruktionen och kammarrättsinstruktionen föreskrivs att ett mål eller en fråga som har kommit upp i ett mål skall handläggas med förtur, om målet eller frågan av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt. Vilka mål som är förtursmål bestäms i respektive domstols arbetsordning.

Förtursmål som anges i arbetsordningen för Länsrätten i Stockholms län är bl.a. mål enligt 21 kap. föräldrabalken, dvs. mål om verkställighet av domar eller beslut om vårdnad eller umgänge m.m., körkortsmål, mål enligt socialtjänstlagen och mål enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

I arbetsordningen för Kammarrätten i Stockholm anges som förtursmål bl.a. mål om verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken, om tvångsåtgärder mot person och om körkort, när spärrtiden har bestämts till högst tre månader, samt sekretessmål.



Mål där fråga är om avvisning eller utvisning bör enligt kommitténs uppfattning alltid utgöra förtursmål. En föreskrift bör alltså meddelas om att sådana mål skall handläggas skyndsamt. Kommittén utgår från att frågor om prövningstillstånd i avlägsnandeärenden avgörs med särskilt stor skyndsamhet.

Kommittén vill slutligen påpeka att handläggningen med förtur av vissa mål enligt utlänningslagen inte skall beräknas medföra att handläggningen av mål enligt andra lagar skall fördröjas. Utlänningsmål kommer enligt kommitténs förslag att handläggas inom särskilda avdelningar hos länsrätterna och kammarrätten.

#### 12.2.4 Meddelande av dom och beslut

**Kommitténs bedömning:** Samma regler som i förvaltningsprocessen i övrigt bör gälla för meddelande av dom eller beslut.

En dom eller ett beslut skall meddelas så snart det kan ske.

För länsrätterna gäller att domen eller beslutet skall meddelas senast fyra veckor efter den dag då föredragningen avslutades. Om länsrätten avgör ett mål efter en muntlig förhandling, räknas tiden från den dag då förhandlingen avslutades. Om beslutet inte kan meddelas inom fyra veckor med hänsyn till målets eller frågans art eller av något annat särskilt skäl, får länsrätten bestämma att beslutet skall meddelas senast inom viss angiven tid, som inte får vara längre än vad som är oundgängligen nödvändigt.

För kammarrätterna gäller att kammarrätten, om domen eller beslutet inte kan meddelas inom fyra veckor efter föredragningen med hänsyn till målets eller frågans omfång eller art i övrigt eller av något annat särskilt skäl, får bestämma att domen eller beslutet skall meddelas senast inom viss angiven tid, som inte får vara längre än vad som är oundgängligen nödvändigt.

Tidsfristen för att klaga på domar och beslut är i alla jämförbara typer av mål tre veckor både inom förvaltningen och förvaltningsprocessen. Inom förvaltningen och förvaltningsprocessen räknas tiden för att överklaga ett beslut vanligen från det klaganden fick del av beslutet. Fr.o.m. oktober 1998 gäller generellt att utgångspunkten för beräkning av överklagandetiden för en myndighet eller annan som företräder det allmänna är dagen då avgörandet meddelas i stället för delgivningsdagen. För den enskilde skall fristen även i fortsättningen räknas från delgivningen av beslutet.

När en myndighet skall underrätta en part om innehållet i ett beslut, bestämmer myndigheten hur underrättelsen om beslutet skall gå till – muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt, om parten begär det. Om en förvaltningsdomstol skall underrätta någon om innehållet i en handling eller om något annat, får det ske genom delgivning. Delgivning skall användas, om det är särskilt föreskrivet eller om det med hänsyn till syftet med bestämmelsen om underrättelse framgår att delgivning bör ske, men bör i övrigt tillgripas bara om det är påkallat med hänsyn till omständigheterna.

Invandrarverket underrättar asylsökande om sina beslut genom verkets mottagningspersonal med hjälp av tolk. Detta gäller antingen sökandena finns på förläggning eller i enskilt boende. Biträdet underrättas per lösbrev. Ett problem är att sökande som bor utanför förläggning inte alltid kommer för att ta emot underrättelsen. Ibland har sökanden nåtts av besked genom sitt biträde.

De rutiner som tillämpas i främst länsrätterna innebär att domar och beslut översänds till den som kan överklaga med begäran om att vederbörande genast skall återsända mottagningsbevis till domstolen. Sker inte detta görs påminnelse och vidare delgivningsförsök med rekommenderat brev. Förenklad delgivning (3 a § delgivningslagen, 1970:428) innebär att domstolen först skickar en upplysning till den enskilde att förenklad delgivning kommer att användas i målet. När sedan handlingen skickas ut till den enskilde sänder domstolen minst en dag senare ett meddelande om att den har sänts ut. Den enskilde anses därefter delgiven två veckor efter det att meddelandet skickats till honom eller henne.

Att frågå de tidsfrister och den ordning som i övrigt gäller för överklagande av förvaltningsmyndigheters och förvaltningsdomstolars beslut synes inte lämpligt. Om dom eller beslut avkunnats i samband med muntlig förhandling räknas tiden från dagen för avkunnandet. Möjligheterna att avkunna dom eller beslut i samband med muntlig förhandling bör i största möjliga utsträckning tas till vara.

Överklagandetiden avseende Invandrarverkets beslut skulle falla bort, om processen utformades enligt ansökan av SIV-modellen eller underställningsmodellen. Den därigenom vunna tiden kan dock befaras i stället gå åt för delgivning med utlänningen, förordnande av biträde och väntan på kompletteringar hos domstolen.

Enligt kommitténs uppfattning kan några särlösningar om delgivning och tidsfrister inte förordas.

## 12.2.5 Parts rätt att få del av uppgifter

**Kommitténs bedömning:** Något undantag bör inte göras från förvaltningsprocesslagens vanliga regler om när en part skall beredas tillfälle att yttra sig över uppgifter som tillförts målet genom annan än parten själv.

För parTERS rätt att få del av uppgifter i utlänningsärenden gäller i princip bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen. Dessa innebär att ett ärende inte får avgöras utan att parterna har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten själv och att parten skall ha fått tillfälle att yttra sig över uppgiften. Undantag från detta gäller om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga. Undantag gäller också om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan uppskjutas. Underrättelseskyldigheten begränsas vidare av bestämmelserna i 14 kap. 5 § sekretesslagen.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Tillämpningen av bestämmelserna begränsas i vissa utlänningsärenden. En förutsättning för att de skall tillämpas i ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd är enligt 11 kap. 2 § UtIL att utlänningsärendet är bosatt eller annars vistas i Sverige.

I en departementspromemoria (Ds In 1971:5) som låg till grund för bestämmelsen föreslogs undantag från kommunikationsprincipen i vissa utlänningsärenden. Det framhölls bl.a. att utredningen i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd som söktes från utlandet ofta var omfattande och att det nya material som tillfördes ärendet oftast avsåg läget på bostads- eller arbetsmarknaden vilket utlänningsärendet inte hade någon större möjlighet att yttra sig över. Vidare framhölls att undantagsbestämmelserna inte innebar förbud att kommunicera utredningsmaterial, om detta var önskvärt, t.ex. om personliga förhållanden var berörda i materialet. Föredragande statsrådet godtog i propositionen (prop. 1971:155) de föreslagna undantagen då utlänningsärendet inte befinner sig i Sverige. Statsrådet ansåg vidare, i likhet med Invandrarverket, att kommunikation inte heller borde krävas i ärenden om återkallelse av bosättningsstillstånd (numera permanent uppehållstillstånd) när utlänningsärendet har lämnat Sverige. Undantagen togs in i 1954 års utlänningslag och har överförts till 1989 års lag.

För förvaltningsprocessen finns kommunikationsprincipen lagfäst i 18 § förvaltningsprocesslagen. Innan ett mål avgörs, skall parten få

kännedom om det som tillförts målet genom annan än parten själv och få tillfälle att yttra sig över det. Vissa undantag gäller, om det inte finns anledning att anta att talan mot parten kommer att bifallas, om underrättelse annars är uppenbart onödig, eller om parten är en förvaltningsmyndighet och en underrättelse är onödig. Liksom enligt förvaltningslagen gäller också att underrättelse kan underlåtas om det kan befaras att en sådan skulle avsevärt försvåra genomförande av beslut i målet.

Undantaget i utlänningslagen från skyldigheten att kommunicera med en part som inte vistas i Sverige gäller både Invandrarverket och Utlänningsnämnden.

Bestämmelsen har enligt uppgift från Utlänningsnämnden inte ofta varit aktuell hos nämnden. I ärenden om tidsbegränsat uppehållstillstånd finns praktiskt taget alltid en referensperson i Sverige som också har uppträtt som ombud och behovet av att kommunicera med parten utomlands har därför inte varit något problem. När det gäller återkallelse av permanent uppehållstillstånd, har bestämmelsen oftare aktualiserats. När ett sådant beslut av Invandrarverket har överklagats till nämnden, har det dock varit möjligt att kommunicera.

Enligt kommitténs uppfattning bör något undantag från kommuniceringsregeln inte gälla för domstolarnas del då ett beslut om återkallande av permanent uppehållstillstånd har överklagats. Även i frågor om tidsbegränsat uppehållstillstånd får en sådan regel för domstolarnas del anses tveksam. I praktiken synes inte heller behovet av en sådan regel för överinstansernas del vara så stort. Då utlänningen har överklagat Invandrarverkets beslut, bör han eller hon också ha lämnat en adress där han eller hon kan nås.

Kommittén föreslår således inte någon undantagsregel för domstolarnas del.

## 13 Särskilda frågor om utlänningsdomstolarna

### 13.1 Domstolarnas lokalisering

**Kommitténs förslag:** Kammarrätten i Stockholm skall utgöra Utlänningsöverdomstol. Regeringen får bestämma vilka länsrätter som skall utgöra utlänningsdomstolar. Kommittén förordar som sådana länsrätterna i Stockholms län, i Skåne län och i Göteborg.

Även om utlänningsdomstolarnas domkretsindelning inte bör fastställas i lag utan överlämnas till regeringen att fatta beslut om i förordning, anser kommittén att de överväganden som kommittén har gjort om uppdelningen av landet i utlänningsdomstolskretsar med hänsyn till nu rådande förhållanden bör redovisas.

Forumreglerna för förvaltningsdomstolarna innebär att ett beslut skall överklagas till den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om inte regeringen för ett visst slag av mål föreskriver något annat (14 § LAFD). Det är således den plats där beslutet fattas som styr forum, inte någon parts vistelseort.

Invandrarverket har stora ambitioner om tillgänglighet för att göra ansökan och också för utredning och beslutsfattande. Ambitionerna grundas givetvis inte bara på asylsökandes behov utan skall också tillgodose behoven hos dem som gör andra ansökningar (om uppehållstillstånd utan samband med asyl, medborgarskap m.m.). Så länge det rör sig om Invandrarverkets interna organisation och beslutsfattande i de vanliga förvaltningsrättsliga formerna är det knappast någon fråga för kommittén.

Annorlunda ställer det sig i den mån ärendena avgörs i domstol. Inte ens om det skulle röra sig om beslutsfattande i första instans enligt den av kommittén förkastade ansökan av SIV-modellen verkar det vara realistiskt att hantera ärenden i denna ordning mer än på tre eller fyra platser i landet. De intressen som här står emot varandra är å ena sidan intresset av tillgänglighet för den enskilde och å andra sidan intresset

att inte behöva sprida verksamheten alltför mycket. Ett skäl till det är att det kan vara svårt att bygga upp och upprätthålla kompetens på området, om antalet ärenden är för litet. Då utlänningsärendena inordnas i en allmän förvaltningsdomstol, bör domstolen inte vara så liten att utlänningsärendena blir helt dominerande. Det är dels olämpligt om man inte vill ha specialorgan, dels medför det stor sårbarhet ur flexibilitets-synpunkt.

Enligt kommitténs uppfattning måste behovet i asylärenden styra vilka länsrätter som skall utgöra utlänningsdomstolar. Det är i dessa ärenden som utredningen är tyngst, och det är i dem som behovet av muntlig förhandling är i särklass störst. Det är inte lämpligt att skilja ut de ärenden som inte är asylärenden och lägga endast sådana andra ärenden på någon annan domstol. Invandrarverket fattar i praktiken beslut i asylärenden endast vid Stockholms-, Göteborgs- och Malmökontoren, medan beslut i medborgarskapsärenden fattas endast vid huvudkontoret i Norrköping. En ytterligare decentralisering anses för resurskrävande. Asylsökande har numera också större möjlighet än tidigare att själva välja vistelseort, och de väljer företrädesvis storstadsområdena. Kommittén anser det därmed inte meningsfullt att förlägga någon utlänningsdomstol utanför dessa regioner. Med hänsyn till detta och behovet att bygga upp erfarenhet och kompetens samt med tanke på vad som sagts om flexibilitet inom organisationen och betydelsen av att utlänningsmålen inte kommer att helt dominera domstolen innebär det att länsrätterna i Stockholms län, Skåne län och Göteborg bör utgöra utlänningsdomstolar.

En uppdelning i domkretsar skulle då kunna se ut som följer.

Länsrätten i Stockholms län – Stockholms län, Uppsala län, Södermanlands län, Östergötlands län, Gotlands län, Västmanlands län, Dalarnas län och Gävleborgs län samt de övriga delar av landet som inte enligt nedan tillhör annan länsrätt.

Länsrätten i Skåne län – Skåne län, Blekinge län, Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län.

Länsrätten i Göteborg – Västra Götalands län, Hallands län, Värmlands län, Örebro län.

En särskild fråga rör domkretsindelningen för ärenden som avgjorts av Invandrarverket centralt eller vid utlandsmyndighet. I avsaknad av annan bestämmelse kommer de att hamna inom samma domkrets som övriga beslut som fattats i Östergötlands län, dvs. överinstans blir utlänningsdomstolen i Stockholms län.

Som Utlänningsöverdomstol anser kommittén att – i avsaknad av kammarrätt i Skåne – annan kammarrätt än den i Stockholm inte bör komma i fråga. Det är den största kammarrätten med därmed störst

flexibilitet, och den ligger i det område där en mycket stor del av avvisningsärendena aktualiseras.

## 13.2 Nämndemännen

### 13.2.1 Val av nämndemän i vissa domstolar

I länsrätter och kammarrätter, liksom i tingsrätter och hovrätter, tillgodoses behovet av insyn och lekmannainflytande genom deltagande av nämndemän. Nämndemän i länsrätter och kammarrätter, liksom nämndemän i hovrätter, utses genom val huvudsakligen av landstingsfullmäktige i respektive län. Nämndemän i tingsrätt väljs av kommunfullmäktige. Om det i en domsaga ingår mer än en kommun, fördelar tingsrätten antalet nämndemän mellan kommunerna efter folkmängd.

Vid val av nämndemän skall eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön och yrke (4 kap. 7 § RB resp. 19 § LAFD). För att vara valbar till nämndeman skall man vara svensk medborgare och folkbokförd i det län eller den del av länet som hör till länsrättens domkrets. Man får vidare inte vara underårig eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Vissa yrkeskategorier med anknytning till rättsväsendet är också uteslutna från möjligheten att vara nämndemän.

Enligt förordningen (1983:382) om antalet nämndemän i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna fastställer hovrätterna och kammarrätterna själva hur många nämndemän som skall finnas för tjänstgöring i domstolen. Domstolarna skall för varje län inom domstolens domkrets, eller om del av län ingår i domkretsen, för sådan del fastställa det antal nämndemän som skall utses. Länsrätterna i Stockholms län och Skåne län samt i Göteborg fastställer, liksom Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter, själva hur många nämndemän som skall finnas för tjänstgöring i domstolen. För övriga länsrätter och tingsrätter fastställer kammarrätten respektive hovrätten antalet nämndemän efter förslag av respektive underrätt. När nämndemän skall väljas, skall domstolen anmäla detta till den som har att föranstalta om valet.

Nämndemän i fastighetsdomstol kan också nämnas som jämförelse. Om dessa sägs det särskilt i lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål att de bör vara allmänt betrodda och väl förtrogna med sin orts förhållanden. Fastighetsdomstol är den tingsrätt i ett län som regeringen bestämmer. Nämndemännen utses särskilt, också genom val, normalt av landstingsfullmäktige.

Som nämnts skall ett beslut överklagas till den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om inte regeringen för ett visst slag av mål föreskriver något annat. Forum styrs alltså av var beslutsmyndigheten är belägen och inte av var den klagande är bosatt. Oavsett var klaganden är bosatt hämtas nämndemännen från länsrättens domkrets, dvs. länet.

### 13.2.2 Andra ledamöter i Utlänningsnämnden än ordförande

Utlänningsnämndens icke lagfarna ledamöter utses av regeringen efter nominering av de politiska partierna.

I förarbetena till bestämmelsen uttalades (prop. 1991/92:30 s. 33) att det är väsentligt att förtroendevalda lekmän får starkt inflytande när det gäller nämndens beslutsfattande. Ett inslag av lekmän syftade inte bara till att själva avgörandena skall bli välgrundade och riktiga. Inslaget av lekmän hade kanske sin mest väsentliga betydelse genom att det säkerställer nämndens demokratiska förankring och tillgodoser allmänhetens intresse av insyn i ärendena.

Vidare förordades i propositionen att lekmännen skulle delas in i grupper med ansvarsområden efter ärendeslag och efter de länder som asylsökandena kom ifrån. Även lekmännen skulle därmed komma att få särskild erfarenhet av ärenden med asylsökande från vissa bestämda delar av världen. En sådan specialisering ansågs väsentlig för att de skulle få verkligt inflytande i beslutsprocessen.

Under riksdagsbehandlingen instämde socialförsäkringsutskottet i bedömningen om gruppindelning av lekmännen. De skulle därigenom komma att få särskild erfarenhet av ärenden med asylsökande från vissa bestämda delar av världen. I anledning av en motion uttalade utskottet (bet. 1991/92:SfU4 s. 10) att det var av stor betydelse att de lekmän som ingår i Utlänningsnämnden har goda insikter i och intresse för mänskliga rättigheter och samhällsförhållanden i främmande länder. Utskottet ansåg sig kunna utgå från att betydelsen härav skulle beaktas då lekmännen utsågs.

Någon indelning av lekmanaledamöterna i grupper har inte skett.



### 13.2.3 Hur nämndemännen i utlänningsdomstolar och Utlänningsöverdomstolen bör utses

**Kommitténs förslag:** Nämndemännen i utlänningsdomstolar och Utlänningsöverdomstolen utses på samma sätt som nämndemän i länsrätter och kammarrätter. Eftersom domkretsen för dessa domstolar blir en annan än för den länsrätt respektive kammarrätt som de är knutna till måste nämndemännen dock utses i särskilda val.

Beträffande utseendet av de nämndemän i länsrätt och kammarrätt som skall delta i avgörandet av utlänningsmål finns olika möjligheter.

Den enklaste möjligheten är att respektive domstols vanliga nämndemän, utsedda genom val i landstinget, används. En annan möjlighet är att de – liksom nämndemän i fastighetsdomstol – utses särskilt och hämtas från respektive domstols domkrets eller att länen delas upp mellan de länsrätter som blir utlänningsdomstolar och särskilda nämndemän för utlänningsmålen utses av landstingsfullmäktige på samma sätt som nämndemän i kammarrätt. Nämndemän för Utlänningsöverdomstolen hämtas på motsvarande sätt från hela landet. De kan också – liksom lekmanaledamöterna i Utlänningsnämnden – utses av regeringen på förslag av riksdagspartierna och kommer även då att vara utsedda särskilt för att delta i behandlingen av utlänningsärenden.

Användandet av respektive domstols vanliga nämndemän är enkelt att hantera men inte komplikationsfritt. En sak är att de nämndemän som är knutna till en enskild länsrätt kommer bara från den länsrättens normala domkrets och inte från hela den domkrets som länsrätten kan ha som utlänningsdomstol. Länsrätten i exempelvis Stockholms län har således inte nämndemän från andra län än Stockholms län, dvs. inte från några andra län som kan bli aktuella att ingå i domkretsen för länsrätten som utlänningsdomstol. Motsvarande gäller kammarrätterna. Om en kammarrätt blir ensam överinstans har den som vanlig kammarrätt inte nämndemän från andra delar av landet än de som ingår i dess ordinarie domkrets. Detta kan vara en nackdel från de synpunkter som lekmannainflytandet avser att tillgodose, i synnerhet om endast de tre storstadslänsrätterna blir utlänningsdomstolar.

Den nackdelen faller bort om samtliga de nämndemän som valts vid de länsrätter som ligger inom den särskilda domkretsen för den länsrätt som utgör utlänningsdomstol kan tjänstgöra som nämndemän vid utlänningsdomstolen. Motsvarande skulle gälla för Utlänningsöverdomstolen och då innebära att alla kammarrätternas samtliga nämndemän skulle kunna tjänstgöra hos den kammarrätt som utgör Utlänningsöverdomstol. Kunskaper och insikter på området skulle därmed spridas

inom en vid krets. Systemet kan dock med tanke på de informations- och utbildningsinsatser som behövs bli onödigt kostsamt. Det förefaller också att kunna bli administrativt tungrovt att de länsrätter som utgör utlänningsdomstolar som sådana skall fördela nämndemannauppgifterna bland en betydligt större krets nämndemän än annars. Motsvarande gäller för kammarrätten som Utlänningsöverdomstol.

Ofrånkomligen kommer särskild information och utbildning att behövas inte bara för juristdomare och personal hos utlänningsdomstolarna utan även för nämndemännen, både inledningsvis och kontinuerligt. Detta tyder på att kåren nämndemän vid en länsrätt som utlänningsdomstol inte bör utgöras av den samlade nämndemannakåren för samtliga de länsrätter som ligger inom den särskilda domkretsen. Inte heller bör samtliga de nämndemän som tjänstgör i landets kammarrätter tjänstgöra som nämndemän i kammarrätten som Utlänningsöverdomstol.

Alternativen bör därför vara antingen att anlita den för respektive domstol ordinarie nämndemannakåren eller att nämndemännen för utlänningsdomstolarna och Utlänningsöverdomstolen utses i särskilda val. Enligt kommitténs uppfattning är det senare alternativet att föredra. Nämndemännen kan då utses så att olika delar av domkretsen blir representerade. Detta kan vara särskilt angeläget om endast länsrätterna i de tre storstadsområdena utses till utlänningsdomstolar. Genom att utlänningsdomstolarna och Utlänningsöverdomstolen får egna nämndemän kan dessa ges nödvändig grundutbildning och kommer dessutom att kunna bygga upp önskvärd erfarenhet.

Dessa nämndemän kan utses antingen av landstingsfullmäktige på sätt som motsvarar det som gäller för nämndemän i kammarrätt eller centralt av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, dvs. i praktiken Domstolsverket. I båda fallen sker nominering av partierna. Kommittén anser inte att det finns några särskilda skäl för att nämndemännen skall utses centralt av regeringen eller annan myndighet. Valet bör därför på motsvarande sätt som gäller för nämndemän göras av landstingsfullmäktige.

En annan fråga är om nämndemännen i utlänningsdomstolarna samtidigt bör kunna vara nämndemän i andra mål i den kammarrätt respektive länsrätt där de är valbara som sådana. Detta kan inte uppnås automatiskt, eftersom de olika kategorierna nämndemän utses för olika geografiska områden. Däremot bör det inte få vara något hinder för en person att vara nämndeman i utlänningsdomstol att han eller hon också är nämndeman i en motsvarande länsrätt. Detsamma gäller nämndemännen i Utlänningsöverdomstolen i förhållande till kammarrätterna.

## 14 Processuella beslut

### 14.1 Gällande ordning för överklagande

#### 14.1.1 Olika former av beslut

Utöver de typer av beslut som har behandlats finns i utlänningsärenden också vissa andra beslut som myndigheterna – Invandrarverket eller en polismyndighet – kan fatta och som nu kan och även i fortsättningen måste kunna överklagas. Besluten avser i första hand användandet av vissa tvångsmedel enligt utlänningslagen: förvar och omhändertagande av biljett. Myndigheternas beslut i dessa ärenden överklagas nu till allmän förvaltningsdomstol. Vidare finns beslut i frågor om offentligt biträde. Sådana beslut av förvaltningsmyndighet överklagas nu till Utlänningsnämnden. Härutöver finns andra ersättningsbeslut samt beslut om avvisande av ombud eller biträde och om jävsinvändning. Slutligen finns också beslut om betalningsskyldighet för transportörer och om avgift för resedokument.

#### 14.1.2 Förvar

Beslut om förvar eller uppsikt fattas enligt 6 kap. 9 § UtL av den myndighet som handlägger ärendet. Handläggande myndighet kan – utom Invandrarverket och Utlänningsnämnden – också vara en polismyndighet. Vidare kan regeringen anses som handläggande myndighet, men beslut om förvar (eller uppsikt) fattas då av det statsråd som skall föredra ärendet i regeringen.

Beslut om förvar som har fattats av Invandrarverket, Utlänningsnämnden eller en polismyndighet får av utlänningen överklagas till allmän förvaltningsdomstol (7 kap. 7 § UtL). Om ett förvarsbeslut har fattats av föredragande statsrådet, kan beslutet på begäran av utlänningen prövas av Regeringsrätten.

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

Innebörden av att ett beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol är att det får överklagas till länsrätten och därefter enligt allmänna regler i förvaltningsprocesslagen till kammarrätten och Regeringsrätten. Prövningstillstånd krävs alltid vid överklagande till Regeringsrätten. Prövningstillstånd krävs i förvarsärenden också vid överklagande till kammarrätten.

Invandrarverket har sedan oktober 1997 det huvudsakliga ansvaret för placering och behandling av utlänningar som har tagits i förvar (6 kap. 16–31 §§ UtL). Verket får under vissa förutsättningar besluta att en utlänning skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. I dessa fall gäller om behandlingen lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. i tillämpliga delar. Invandrarverkets beslut om placering och behandling av förvarstagna får enligt 7 kap. 7 a § UtL överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Som nyss nämnts innebär det att länsrätt är första domstolsinstans. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

### 14.1.3 Omhändertagande av biljett

Såväl Invandrarverket som en polismyndighet får enligt 5 kap. 4 § UtL under vissa förutsättningar omhänderta en utlännings biljett för resan från Sverige. Myndigheten får också försöka lösa in biljetten om den annars skulle förlora sitt värde. Verkets eller polismyndighetens beslut får enligt 7 kap. 6 § UtL överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs hos kammarrätten.

### 14.1.4 Frågor om offentligt biträde

Grundläggande bestämmelser om offentligt biträde finns numera i lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Vissa bestämmelser om offentligt biträde i utlänningsärenden finns numera också i utlänningslagen (11 kap. 8–10 §§) och i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Bestämmelserna i utlänningslagen avser dels de materiella förutsättningarna för att biträde skall förordnas, dels vem som fattar beslut i ärende hos regeringen och dels vart beslut överklagas. Lagen om särskild utlänningskontroll innehåller motsvarande bestämmelser, nämligen dels de materiella förutsättningarna för att biträde skall förordnas, dels vem som fattar beslut i ärende hos regeringen och hur de överklagas. För frågan om vem som fattar beslut i ärenden hos annan myndighet än regeringen gäller däremot den allmänna regeln i lagen om

offentligt biträde att beslut fattas av den domstol eller myndighet som handlägger det mål eller ärende som biträdesförordnandet avser. Det innebär att Invandrarverket fattar beslut i frågor som rör offentligt biträde i ärenden som handläggs hos verket och att polismyndighet beslutar om offentligt biträde i ärenden hos polismyndigheten. I ärenden hos regeringen prövas frågor om offentligt biträde av den departementstjänsteman som regeringen bestämmer.

Det är i de allra flesta fall Invandrarverket som prövar frågan om förordnande av offentligt biträde i utlänningsärenden. Endast i begränsad utsträckning prövas den av andra myndigheter (polismyndighet, Utlänningsnämnden eller tjänsteman i Regeringskansliet). Utlänningsnämndens befattning med frågor om offentligt biträde inskränker sig normalt till ersättningsfrågor och frågor om byte av biträde. Utom i ärenden om s.k. ny ansökan tar nämnden endast undantagsvis ställning till frågor som gäller rätt till offentligt biträde.

För överklagande av beslut av förvaltningsmyndighet i frågor om offentligt biträde i utlänningsärenden gäller reglerna i utlänningslagen att sådana beslut överklagas till Utlänningsnämnden. Som förvaltningsmyndighet räknas i detta fall inte bara Invandrarverket och polismyndighet utan även departementstjänsteman som utsetts att fatta beslut i ärende hos regeringen (se prop. 1996/97:9 s. 190, prop. 1978/79:90 s. 501).

Utlänningsnämndens beslut i frågor som rör offentligt biträde får inte överklagas. Nämnden är således sista instans i dessa frågor vare sig det rör sig om ett beslut med anledning av ett överklagande eller ett beslut som nämnden fattat som första instans.

Ersättning till offentligt biträde fastställs i samband med att det ärende förordnandet avser avslutas (5 § lagen om offentligt biträde jämförd med 28 § rättshjälpslagen).

De allmänna reglerna i lagen om offentligt biträde om överklagande av en domstols eller en myndighets beslut i frågor om offentligt biträde innebär att sådana beslut överklagas i samma ordning som gäller för överklagande av dom eller beslut i det mål eller ärende i vilket biträdet har förordnats (7 §). För utlänningsärendenas del innebär det att, om inte specialregeln om överklagande funnits i utlänningslagen, beslut av polismyndighet skulle ha överklagats till Invandrarverket.

Beslut av en hovrätt eller kammarrätt i en fråga om ersättning till offentligt biträde som överklagats dit får inte överklagas, om inte rätten av särskilda skäl tillåter det (s.k. fullföljdsförbud med ventil, 7 § lagen om offentligt biträde).

Ett beslut enligt lagen om offentligt biträde får enligt en särskild bestämmelse (8 §) i den lagen överklagas av den som är enskild part och av Domstolsverket. Om Invandrarverket avslår en begäran om

offentligt biträde är Domstolsverket således utlänningens motpart vid ett eventuellt överklagande. Domstolsverket får överklaga ett beslut även till förmån för en enskild part. På grund av denna särskilda bestämmelse blir alltså Invandrarverket inte den enskildes motpart i den frågan, som verket utan specialbestämmelsen skulle ha blivit.

#### 14.1.5 Ersättning till annan än offentligt biträde

Även annan än offentligt biträde kan ha rätt till ersättning i utlänningsärenden. Det kan gälla utlänningen själv eller annan, som kan få ersättning för inställelse till förhandling eller annan muntlig handläggning (6 kap. 15 § och 11 kap. 1 § UtlL). Det kan också gälla den som är tolk vid handläggningen av ett ärende enligt utlänningslagen (11 kap. 5 § UtlL).

Ett beslut av en förvaltningsmyndighet om ersättning enligt utlänningslagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, och prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (7 kap. 9 § UtlL). Beslutet får överklagas utan samband med ärendet i övrigt.

#### 14.1.6 Avvisande av ombud eller biträde

I samma paragraf i utlänningslagen som rör ersättningsbeslut nämns också förvaltningsmyndigheters beslut att avvisa ombud eller biträde. Även sådana beslut får överklagas utan samband med ärendet i övrigt.

Bestämmelser om avvisande av ombud eller biträde finns i 9 § förvaltningslagen samt 34 och 48 §§ förvaltningsprocesslagen. Om ett ombud eller biträde visar oskicklighet eller oförstånd eller är olämplig på något annat sätt, får myndigheten avvisa honom eller henne som ombud eller biträde i ärendet. Beslutet får överklagas särskilt, dvs. utan samband med ärendet i övrigt, och i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

Att beslut får överklagas i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet innebär att Invandrarverkets beslut att avvisa ett ombud eller biträde i ett utlännings- eller medborgarskapsärende överklagas till Utlänningsnämnden. Det torde innebära att ett sådant beslut av polismyndighet i ett avlägsnandeärende skall överklagas till Invandrarverket, och att Invandrarverkets beslut därefter får överklagas till Utlänningsnämnden.

De nu berörda reglerna avser inte frågor om biträden som offentliga biträden, vilket kan finnas anledning att erinra om. Frågor om entledi-

gande och byte av offentliga biträden avgörs enligt de särskilda reglerna om offentliga biträden.

#### 14.1.7 Jävsinvändning

I samma paragraf i utlänningslagen som rör ersättningsbeslut och beslut om avvisande av ombud eller biträde nämns också förvaltningsmyndigheters beslut i jävsfråga. Även sådana beslut får enligt utlänningslagen överklagas utan samband med ärendet i övrigt. Av lagtexten framgår inte klart vart överklagandet skall ställas, men den rimliga ordningen bör vara att överklaganden i dessa frågor, liksom överklaganden av beslut att avvisa ombud eller biträde, ställs till den myndighet som är överinstans i huvudärendet dvs. i fråga om beslut av Invandrarverket Utlänningsnämnden. Uppfattningen att överklagandet skall ställas till den myndigheten, såväl i frågor om avvisande av ombud eller biträde som i jävsfrågor, framförs också i Gerhard Wikrén och Håkan Sandesjö's kommentar till utlänningslagen (femte upplagan, s. 291).

Mera utförliga bestämmelser om jäv finns i förvaltningslagen (11 och 12 §§). Jävsgrunderna innefattar sakägar-, intresse- och släktskapsjäv, ställföreträdarjäv, s.k. tvåinstansjäv, ombuds- och biträdesjäv samt en s.k. generalklausul som syftar till att fånga upp sådana jävsituationer som inte täcks av de övriga jävsgrunderna. Enligt denna klausul blir den som har att handlägga ett ärende jävig, om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i ärendet.

En myndighets beslut i en jävsfråga får enligt förvaltningslagen – till skillnad mot vad som gäller enligt utlänningslagen och förvaltningsprocesslagen, som framgår nedan – överklagas endast i samband med överklagande av det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Någon särskild regel om vart beslutet skall överklagas har således inte behövts. Det har ansetts vara naturligt att i det allmänna förvaltningsförfarandet inte tillåta att beslut om ogillande av jävsinvändning får överprövas redan före myndighetens prövning av huvudsaken (se Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, s. 142).

Enligt förvaltningsprocesslagen (34 §) får beslut att ogilla jävsinvändningar överklagas särskilt. Huvudmotivet för denna ordning är att det från processekonomisk synpunkt är angeläget att få frågan om ogillad jävsinvändning överprövad, innan målet börjar handläggas i sak.

I fråga om ett eventuellt beslut av polismyndighet i jävsfråga torde gälla detsamma som sagts om avvisande av ombud eller biträde.

### 14.1.8 Transportörs kostnadsansvar för återresor

I 9 kap. utlänningslagen finns bestämmelser som i vissa fall ålägger transportören kostnadsansvar för en utlännings återresa från Sverige. Kostnadsansvaret gäller om utlännings har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg och avvisas därför att hon eller han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa. Transportören kan i vissa fall befrias helt eller delvis från skyldigheten.

Reglerna om beslutsmyndighet finns i utlänningsförordningen (7 kap. 8 §). Beslut fattas av den myndighet som verkställer avvisningen. I 9 § samma kapitel hänvisas beträffande överklagande av dessa beslut till bestämmelserna i 22 a § förvaltningslagen om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol.

### 14.1.9 Avgifter i vissa ärenden

I utlänningsförordningen finns vidare bestämmelser om avgifter i vissa ärenden. I huvudsak hänvisas till avgiftsförordningen (1992:191), enligt vilken beslut om ansökningsavgift i regel får överklagas i samma ordning som gäller för beslut i ärendet. Beträffande beslut om utfärdande av resedokument och om förlängning av giltighetstiden för ett sådant dokument anges det i utlänningsförordningen att sådana beslut får överklagas i samma ordning som gäller för andra beslut i fråga om resedokument.

### 14.1.10 Ny huvudregel i förvaltningslagen

Enligt en fr.o.m. oktober 1998 gällande bestämmelse i förvaltningslagen (22 a §) – den nya huvudregeln – skall beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om inte annat framgår av särskilda föreskrifter.



## 14.2 Förslag till instansordning

**Kommitténs förslag:** Beslut i processuella frågor skall överklagas i samma ordning som gäller för utlännings- och medborgarskapsärenden i övrigt. En polismyndighets beslut i processuella frågor överklagas dock direkt till utlänningsdomstol. Detsamma gäller om myndigheten har beslutat om kostnadsansvar för transportör.

Inledningsvis vill kommittén konstatera att en förändrad instansordning enligt kommitténs förslag ger möjlighet att förenkla instans- och överklagandeordningen för vad som här kallas processuella beslut. Överklagandeordningen kan göras gemensam för samtliga beslut.

Bakgrunden till att vissa beslut i utlänningsärenden enligt den gällande ordningen skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol är Europakonventionens bestämmelser om domstolsprövning av frihetsberövanden och civila rättigheter. Besluten i dessa frågor – förvar och omhändertagande av biljett, ersättning i vissa fall – bör i fortsättningen överprövas av de utlänningsdomstolar som kommittén föreslår skall ingå i de allmänna förvaltningsdomstolarna. För närvarande krävs prövningstillstånd vid överklagande av länsrätts beslut till kammarrätt. Motsvarande krav bör enligt kommitténs uppfattning krävas vid överklagande till Utlänningsöverdomstolen av en utlänningsdomstols beslut.

Även frågor om offentligt biträde bör i fortsättningen inordnas i samma överklagandeordning som övriga ärenden. Invandrarverkets beslut skall således överklagas till utlänningsdomstol och prövningstillstånd krävas vid överklagande till Utlänningsöverdomstolen. Detsamma gäller beslut av en departementstjänsteman i ärenden hos regeringen.

Beträffande de nu nämnda frågorna förefaller det tveklöst vara lämpligast att beslut liksom hittills skall kunna överklagas särskilt, dvs. utan samband med beslut om avgörande av ärendet i sak. I fråga om förvar, som är ett frihetsberövande, är det nödvändigt. Liksom hittills skall också beslut om förvar kunna överklagas utan begränsning till viss tid.

Beslut att avvisa ett ombud eller biträde som den enskilde har anlitat kan också inordnas i samma överklagandeordning som övriga ärenden. Invandrarverkets beslut skall således överklagas till utlänningsdomstol och prövningstillstånd krävas vid överklagande till Utlänningsöverdomstolen. Motsvarande gäller beslut att ogilla en jävsinvändning.

Kommittén har även i dessa frågor övervägt att för beslut av utlänningsdomstol i ersättningsfrågor införa institutet fullföljdsförbud med

ventil. Argumentet att instanskedjan förkortas i förhållande till nuvarande ordning gäller inte här. Med tanke på att institutet är tämligen oprövat och att det antal ärenden som det rör sig om torde vara mycket lågt anser kommittén dock inte att det finns anledning till en sådan ordning.

En annan fråga som kommittén också anser bör behandlas är frågan om rätten att överklaga beslut att avvisa ombud eller biträde eller att ogilla jävsinvändning utan samband med ärendet i övrigt. Enligt gällande ordning finns denna rätt. Den har såvitt känt inte orsakat problem. Beträffande det alldeles övervägande antalet utlänningsärenden är det också svårt att se några problem med en ordning där ett avgörande av ärendet i sak får anstå till dess den processuella frågan är avklarad, vilket i det fåtal fall den frågan aktualiseras inte kan antas medföra någon lång tidsutdräkt. Den enda typ av ärenden där problem skulle kunna uppstå synes vara ärenden om avvisning med omedelbar verkställighet. I undantagsfall, där ett avvisningsbeslut är brådskande, skulle det finnas möjlighet att fördröja beslutet genom exempelvis en jävsinvändning och överklagande av beslut att avslå en sådan invändning. Farhågan förefaller emellertid långsökt, och kommittén anser sig inte heller ha anledning att föreslå någon annan ordning för dessa frågor än den som nu gäller. Talan bör således även i fortsättningen kunna föras utan samband med avgörande i sak.

Ärenden om transportörs kostnadsansvar skiljer sig från övriga ärenden genom att tvistefrågan inte egentligen hänger samman med uppehållstillståndsärendet i övrigt. Tvisten råder mellan staten och en person som inte medverkar i det ärendet. Detta kan tala för att den rådande ordningen med överklagande till allmän förvaltningsdomstol med Regeringsrätten som högsta instans skall behållas. Å andra sidan kan mycket av processmaterialet i en sådan tvist vara av den karaktären att det vanligen förekommer i utlänningsärenden. Det kan därför enligt kommitténs uppfattning vara mindre lämpligt att dessa tvister kan överklagas till alla länsrätter. En lämpligare ordning är att dessa tvister förs in i samma överklagandeordning som gäller för utlänningsärenden i övrigt. De kommer därigenom endast att handläggas vid sådana länsrätter som utgör utlänningsdomstolar samt vid den kammarrätt som utgör Utlänningsöverdomstol.

Regeln i utlänningsförordningen om överklagande av avgiftsbeslut innebär att sådana beslut överklagas i samma ordning som beslut i det ärende till vilket avgiften hänförs. Kommittén ansluter sig till en sådan ordning.

I vissa av de frågor som här diskuterats kan beslut fattas av polismyndigheten, och kommittén föreslår inte någon ändring i detta hänseende. Frågan uppstår då om överklaganden i dessa frågor bör ta vägen

över Invandrarverket på det sätt som nu gäller för beslut om avvisning och som enligt kommitténs förslag även fortsättningsvis skall gälla. De beslut av polismyndighet som nu inte överklagas till Invandrarverket är beslut om förvar och omhändertagande av biljett samt beslut om betalningsskyldighet för transportör, som alla går direkt till förvaltningsdomstol, och beslut i frågor om offentligt biträde, som går direkt till Utlänningsnämnden.

Beslut om förvar måste snabbt kunna komma under domstolsprövning och någon omväg över Invandrarverket för överklagande av dessa beslut bör inte komma i fråga. Kommittén anser inte heller att det finns anledning att för de andra beslut som enligt nuvarande ordning överklagas direkt till länsrätt införa ordningen att de först skall prövas av Invandrarverket. Ett skäl skulle kunna vara att det skulle bli en enhetligare ordning för vem som i domstol är den enskildes motpart. Detta skäl är dock enligt kommitténs uppfattning svagare än skälet att Invandrarverket inte bör införas som en ytterligare instans. Beslut av polismyndighet i de ärenden som nu är i fråga bör alltså överklagas direkt till utlänningsdomstol. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till Utlänningsöverdomstolen.

Inte heller i frågor om avvisande av ombud/biträde eller ogillande av jävsinvändning – situationer som säkerligen både är och kommer att förbli rena undantagsfall hos polismyndigheten – bör en ordning införas där polismyndighetens beslut först skall överklagas till Invandrarverket och därefter verkets beslut överklagas till utlänningsdomstol. Polismyndighetens beslut bör således även i dessa fall överklagas direkt till utlänningsdomstol, och för överklagande till Utlänningsöverdomstolen bör krävas prövningstillstånd.

Med dessa överväganden inställer sig frågan om ordningen med att polismyndighetens beslut om avvisning överklagas till Invandrarverket bör behållas. Med hänsyn till verkets roll som central utlänningsmyndighet anser dock kommittén att denna ordning bör behållas.

### 14.3 Förvarsbeslut av statsråd

**Kommitténs bedömning:** Någon ändring bör inte göras. Beslut av statsråd skall således även i fortsättningen överklagas till Regeringsrätten.

Enligt nuvarande regler kan det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt utlänningslagen besluta om förvar. Det är enligt 7 kap.

7 § UtlR Regeringsrätten som i dessa fall har att pröva om åtgärden skall bestå. Prövning görs om utlänningsärendet begär det.

Eftersom regeringens befattning med utlänningsärenden kommer att finnas kvar, bör den gällande ordningen få bestå även i detta avseende. Frågan om förvarsbeslut av statsråd i säkerhetsärenden diskuteras dock även i kapitel 19.

## 14.4 Överlämnande av ärenden

### 14.4.1 Överlämnande av ärenden till högre instans

**Kommitténs förslag:** Ett ärende kan lämnas över från en lägre till en högre instans, om det på grund av familjeanknytning eller av någon annan liknande orsak har samband med ett ärende som prövas av den högre instansen. En förutsättning för detta är att såväl den ärendet rör som den högre instansen medger det.

Enligt nuvarande bestämmelser (7 kap. 11 § UtlR) kan ärenden i vissa fall lämnas över från en lägre instans till en högre. Invandrarverket får således lämna över ett ärende till Utlänningsnämnden för avgörande, om ärendet på grund av familjeanknytning eller av någon annan liknande orsak har samband med ett ärende som prövas av nämnden. Både verket och nämnden får under motsvarande förutsättning lämna över ett ärende till regeringen. När ärenden överlämnas på detta sätt, skall den överlämnande instansen bifoga ett eget yttrande. Invandrarverket skall dessutom, när det överlämnar ett ärende till regeringen, först sända ärendet till Utlänningsnämnden, och nämnden skall med eget yttrande vidarebefordra ärendet till regeringen.

Vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning får vidare Invandrarverket och Utlänningsnämnden samtidigt meddela sådant beslut om barn under 16 år som står under utlänningsens vårdnad, även om ingen lägre instans har prövat denna fråga (7 kap. 5 § UtlR). Såvitt avser Utlänningsnämnden gäller det dock inte om det för barnet åberopas asylskäl, om det inte är uppenbart att sådana skäl saknas. Även regeringen kan meddela motsvarande beslut (7 kap. 11 § tredje stycket).

Metoden att hoppa över instanser och därigenom åstadkomma att tillståndsfrågan för en person prövas endast i en instans enligt den rådande ordningen är inte invändningsfri. Metoden blir än mer diskutabel vid domstolshandläggning. Ett yttrande från Invandrarverket kan inte ersätta ett regelrätt avgörande som kan överklagas enligt vanliga

regler, än mindre kan ett yttrande av utlänningsdomstolen ersätta ett överklagbart beslut. Alternativet är att låta det ärende som hunnit upp i instanserna vila i avvaktan på att det senare tillkomna ärendet avgörs. Detta alternativ tillgodoser kravet på att den som får avslag på en asylansökan skall kunna få avslagsbeslutet överprövat.

Samtidigt kan det ofta antas förhålla sig så att uppgifter från en medlem i en familj ofta kan stödja en annan familjemedlems uppgifter. Detta talar för att överlämnande av ett ärende till en högre instans bör kunna ske. Kommittén anser därför att en sådan möjlighet bör behållas, även sedan prövningen överförs till domstolssystemet. En lägre instans bör således kunna överlämna ett ärende till en högre på grund av familjeanknytning. En förutsättning bör dock vara att den frågan rör, dvs. den vars ärende skall överlämnas, samt den mottagande domstolen lämnar sitt medgivande.

Om medgivande inte lämnas, har den domstol där den första familjemedlemmens mål handläggs att avgöra om det målet skall vilandeförklaras i väntan på att den senare familjemedlemmens ärende avgörs. Detta gäller, när den senare familjemedlemmen åberopar egna asyl- eller andra skäl för uppehållstillstånd. Om det åberopade skälet endast avser anknytning till den första familjemedlemmen, finns det inte någon anledning att låta den första familjemedlemmens ärende vila.

Vad som nu sagts avser vuxna personer. Den vidare möjligheten att besluta om uppehållstillstånd för barn under 16 år som finns i utlänningslagen bör behållas, dvs. beslut bör kunna meddelas även om ingen lägre instans har prövat frågan. Även för detta fall bör betonas att, om det för barnet åberopas egna asylskäl, skall dessa prövas i vanlig ordning om det inte är uppenbart att sådana skäl saknas. Om det för barnet har åberopats risk för dödsstraff eller tortyr eller annan behandling i strid med Europakonventionens artikel 3 och påståendet inte kan lämnas utan avseende, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte fattas, om beslutet inte kan prövas i högre instans.

Möjligheten att lämna över ärenden till högre instans på grund av familjeanknytning bör finnas även i de situationer då regeringen enligt kommitténs förslag är högsta instans. Så kan bli fallet i s.k. säkerhetsärenden. Då en familjemedlems uppehållstillstånd och frågan om avvisning/utvisning av familjemedlemmen endast beror på om en annan familjemedlem får tillstånd eller inte, bör överlämnande med den enskildes medgivande kunna ske även till regeringen. Även här måste dock beaktas att Europakonventionens krav inte åsidosätts.

Frågan om gränsdragning mellan säkerhetsärenden och andra ärenden behandlas i kapitlet om säkerhetsärenden.

## 14.4.2 Överlämnande mellan sidoordnade instanser

**Kommitténs bedömning:** Mål skall kunna lämnas över mellan utlänningsdomstolarna enligt de vanliga reglerna för länsrätter i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

En annan fråga som kan aktualiseras när flera sidoordnade instanser kommer att handlägga ärenden är frågan om överlämnande av mål mellan sådana instanser. Den frågan saknar med dagens ordning aktualitet. Överflyttande av ärenden mellan Invandrarverkets olika regioner är en intern fråga för verket.

I 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar finns en föreskrift om sammanläggning av mål vid flera länsrätter och om överlämnande av mål från en länsrätt till en annan. Om det vid mer än en länsrätt förekommer flera mål som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av länsrätterna. En länsrätt får också, om det finns särskilda skäl, lämna över ett mål till en annan länsrätt som handlägger sådana mål. Förutsättningen är i båda fallen att åtgärden kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. En motsvarande bestämmelse för kammarrätternas del finns i 8 a §. Vidare finns en regel om att länsrätt och kammarrätt i de fall domstolen, när ett mål inleds finner att den inte är behörig, får lämna över målet till behörig domstol. Närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan respektive domstolar meddelas av regeringen. Reglerna om överlämnande av mål till annan domstol vid särskilda skäl och om överlämnande från obehörig till behörig domstol infördes i lagen i samband med den senaste översynen av förvaltningsprocesslagen (prop. 1997/98:101, bet. 1997/98:JuU17, rskr. 1997/98:226, SFS 1998:374) och trädde i kraft den 1 oktober 1998.

Tolkningen av rekvisitet "mål som har nära samband med varandra" bör enligt propositionen (s. 100 f.) inte medföra att regeln om överlämnande av mål ges en alltför vid tillämpning. I fråga om överlämnande av mål från en behörig domstol utan att målet har nära samband med ett annat mål sägs i propositionen att det enligt regeringens mening ligger nära till hands att anta att ett behov av att överlämna mål där muntlig förhandling skall hållas kan uppstå i så gott som alla måltyper. I takt med att det muntliga inslaget ökar i förvaltningsprocessen – delvis till följd av Europakonventionens krav – kan också behovet av att överlämna mål öka. Fördelarna med att kunna lämna över mål när det uppstår behov av muntlighet i förfarandet är främst ekonomiska. Vid en diskussion om fördelarna med en möjlighet att lämna över mål mellan domstolarna måste även inverkan av den nya tvåpartsprocessen beak-

tas. Om ett mål lämnas över till en annan domstol för att den enskilde skall få närmare till domstolen, kan det innebära en längre resa för det allmännas företrädare. Överlämnande av mål mellan domstolarna utan att det fanns samband mellan målen skulle därför kräva att det finns särskilda skäl. Regeln försågs också med begränsningar med hänsyn till den sakliga kompetensen hos domstolarna. Det skulle inte vara möjligt att överlämna ett mål till en domstol som normalt aldrig handlägger mål av den aktuella typen. Det framhölls också att regeln är avsedd för enskilda fall och att det inte skulle kunna komma i fråga att tillämpa regeln systematiskt i ett antal typsituationer, eventuellt för att korrigera det resultat som forumreglerna ger i allmänhet. Inte heller bör regeln utnyttjas för att åstadkomma en utjämning av arbetsbördan mellan olika domstolar.

De återgivna reglerna och motivuttalandena bör enligt kommitténs uppfattning vara tillämpliga även mellan de länsrätter som utgör utlänningsdomstolar.

## 15 Behovet av länderkunskap och annan ny kompetens

### 15.1 Länderkunskap

**Kommitténs bedömning:** Uppbyggnaden av Invandrarverkets informationssystem, Lifos, samt ytterligare erfarenheter av systemet bör avvaktas.

Domstolarnas bibliotek och tillgång till informationskällor får utvecklas och kompletteras med hänsyn till de nya uppgifterna. Domstolarna bör självfallet ha enkel tillgång till de externt tillgängliga uppgifterna i Lifos.

Kommittén skall enligt sina direktiv föreslå hur nödvändig information för att bedöma förhållandena i olika länder bör hämtas in, bearbetas och dokumenteras. Kommittén skall även redovisa hur dessa aktiviteter kan samordnas mellan myndigheter och hur ett gemensamt basinformationssystem kan skapas.

Kommittén har i avsnitt 3.3 lämnat en redogörelse för hur olika slags information i utlänningsärenden inhämtas och lagras, både uppgifter i enskilda ärenden och allmän information. Beträffande lagringen av information sker sådan inom såväl Invandrarverket som Utlänningsnämnden. Informationslagringen inom Invandrarverket sker till stor del genom det databaserade länderinformationssystemet Lifos.

Kännedom om förhållanden i andra länder är av största betydelse för bedömning av utlänningsärenden. I asylärenden krävs kännedom om de politiska förhållandena i det land där sökanden uppger att han eller hon riskerar förföljelse. Det räcker dock inte med kunskap om olika politiska partier och om vilken typ av politisk aktivitet eller tillhörighet till etnisk eller religiös grupp som kan föranleda förföljelse från regimen eller från andra grupper i samhället. För en riktig bedömning av trovärdigheten krävs ofta också faktakunskaper om landet och dess geografi, kommunikationer med andra länder, hur pass utfärdas, eventuella krav på utresetillstånd, utresekontroll m.m. För bedömning



inte bara av asylärenden utan också av t.ex. ansökningar om familjeåterförening är det vidare många gånger av stort värde med vad som kan kallas kulturkompetens, hur man ingår äktenskap, vem som får ansvar för barnen om föräldrarna avlider, hur man ser på tid och avstånd m.m.

Kommittén konstaterar att ett *basinformationssystem* har byggts upp inom Invandrarverket. Kommittén utgår från att höga krav ställs på informationens och systemets kvalitet och på möjligheterna att tillgodose behovet av insyn och tillgänglighet med bibehållen säkerhet för uppgifter som inte kan göras offentliga. Det är enligt kommitténs uppfattning naturligt att huvudansvaret för informationsinhämtning och ansvaret för informationssystemet ligger hos Invandrarverket. De fortsatta erfarenheterna av systemet bör avvaktas.

Frågan om de i sekretesslagen angivna begränsningarna av en parts insyn i vad som tillförts ärendet behandlas tillsammans med andra sekretessfrågor (kapitel 17).

Vad som bör behandlas här är frågorna dels om domstolarnas tillgång till länderinformation, dels om enskilda parter och i någon mån allmänhetens tillgång till bakgrundsmaterial, s.k. allmän information om förhållanden i och bedömningar av förhållanden i olika länder.

En av fördelarna med prövning i domstol anser kommittén vara att uppgifter om förhållanden i olika länder tillförs ärendet och kommer upp på bordet på ett mera naturligt sätt i en tvåpartsprocess än vad som för närvarande är fallet. Tanken är således att Invandrarverket skall lägga fram vad som är känt om förhållandena i det land som sökanden flytt från och bemöta sökandens påståenden i den mån verket anser dem vara osanna eller orimliga med hänsyn till sin kunskap om förhållandena i landet.

Samtidigt kan det inte bortses från att domstolarna har en egen utredningsskyldighet enligt 8 § förvaltningsprocesslagen att tillse att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Domstolarna behöver också ha en allmän och kvalificerad kunskap om förhållanden i olika länder och om mänskliga rättigheter som bakgrundsorientering för att kunna bedöma uppgifter som läggs fram av parterna. Kommittén anser sig kunna utgå från att det inom domstolarna kommer att finnas intresse för internationella förhållanden och frågor om mänskliga rättigheter i olika länder. Detta intresse kan också antas bli stimulerat av de nya arbetsuppgifterna.

Domstolarnas bibliotek – innefattande källor av olika slag – kommer sålunda att behöva kompletteras. Möjligheten att gå in på Internet med den mängd värdefulla information som där finns måste göras lätt tillgänglig för domstolarna. De erfarenheter av kunskaps-

uppbyggnad som finns hos Utlänningsnämnden bör tas till vara. Tillgång behöver ges också till Invandrarverkets länderinformationssystem.

## 15.2 Ny kompetens hos domstolarna

Frågor om nya krav på kompetens uppstår i främst två hänseenden. Domstolarna behöver ny kompetens inom rättsområdet utlännings- och folkrätt samt i fråga om förhållanden i andra länder och om bedömningen av uppgifter om sådana förhållanden. Inom domstolarna kommer således att behövas såväl juridisk vidareutbildning som utbildning om förhållanden i andra länder och om källor till sådan information. Domstolarnas bibliotek och kunskapssamlade kommer att behöva ses över.

## 15.3 Ny kompetens hos Invandrarverket

En procedur med tvåpartsförfarande och muntlig förhandling i domstol ställer också nya och högre kompetenskrav på Invandrarverkets personal.

De förslag kommittén lägger fram kommer att påverka arbetet hos Statens invandrarverk i flera avseenden. Det gäller framför allt förslagen om att verkets beslut i de flesta fall skall kunna överklagas till domstol och om en ny ordning som skall ersätta det nuvarande systemet med s.k. nya ansökningar när ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skall omprövas.

Förslagen ställer vidare ökade krav på snabbhet i förfarandet för att den föreslagna ordningen skall fungera enligt intentionerna. Kommittén har därför i avsnitt 12.1.2 pekat på några konkreta åtgärder som bör kunna bidra till kortare handläggningstider.

### 15.3.1 Utredning och muntlig handläggning

Kommitténs förslag att beslut av Statens invandrarverk i stor utsträckning skall kunna överklagas till utlänningsdomstolar kommer att understryka kraven på ett mer domstolsliknande förfarande även hos Invandrarverket med ett större inslag av muntlig handläggning. Kommittén delar i och för sig den bedömning som gjordes i den migrationspolitiska propositionen (prop. 1996/97:25 s. 200) att det inte skulle vara lämpligt att närmare reglera i vilka fall beslutsfattaren själv skall sammanträffa med utlänningen. Kommittén vill emellertid understryka

vikten av att såväl handläggare som beslutsfattare sammanträffar med utlänningen i närvaro av utlänningens biträde vid ett förhandlingsliknande sammanträde i så stor utsträckning som möjligt.

### 15.3.2 Behov av juridisk kompetens

Förslaget om en tvåpartsprocess när ett ärende överklagas innebär att det kommer att krävas en företrädare för Invandrarverket som kan uppträda som utlänningens motpart i överklagade ärenden hos utlänningsdomstolen och även i de ärenden som överklagas från utlänningsdomstolen till Utlänningsöverdomstolen.

Det kan i ett mycket stort antal fall rörande avvisning och utvisning bli fråga om muntlig förhandling i utlänningsdomstolen. Vid avvisning med omedelbar verkställighet liksom i övriga ärendetyper kan det antas bli vanligt att ärendet kan avgöras utan muntlig förhandling.

De allra flesta asylsökande som får avslag på sitt överklagande i utlänningsdomstolen torde överklaga beslutet till Utlänningsöverdomstolen. I ärenden om prövningstillstånd kommer processen i princip att vara skriftlig. Även i ärenden där prövningstillstånd har meddelats kommer det sannolikt att i stor utsträckning bli fråga om skriftlig handläggning.

Den instans- och processordning som kommittén föreslår kommer att ställa Invandrarverket inför nya och kvalificerade arbetsuppgifter. Uppgiften att uppträda som part vid en muntlig förhandling inför en domstol kräver goda kunskaper i processrätt och förvaltningsrätt. Företrädaren för Invandrarverket kommer i domstolen att möta en motpart som regelmässigt biträds av en jurist. Av Invandrarverkets företrädare kommer därför att krävas en utbildning och bakgrund som gör att de kan mötas på samma nivå. Det kan komma att röra sig om ett stort antal mål varje år där Invandrarverket måste uppträda som part vid en muntlig förhandling. Även uppgiften att upprätta skriftliga inlagor till domstolen i de fall målet kan avgöras utan muntlig förhandling kommer att ställa ökade krav på juridisk kompetens. Invandrarverket måste därför inför övergången till en ny instansordning försäkra sig om att verket har tillräcklig juridisk kompetens för att klara sina nya uppgifter. Erfarenhet av arbete i domstol, som notarie eller fiskal eller som rättegångsbiträde, kommer att vara av stor betydelse både för uppgiften att uppträda vid förhandling och för uppgiften att på ett systematiskt sätt avfatta beslut och inlagor.

### 15.3.3 Kompetens i verkställighetsärenden

Kommittén föreslår att systemet med s.k. nya ansökningar som medel för att ompröva lagakraftvunna beslut om avvisning och utvisning skall ersättas med ett system med verkställighetsärenden, som i första hand skall prövas av Statens invandrarverk. Det kommer att bli en ny kategori ärenden för Invandrarverket. Verket skall visserligen i tveksamma fall anmäla verkställighetsärenden till utlänningsdomstolen. Verket skall på egen hand besluta endast i de fall där det antingen inte är fråga om någon förestående verkställighet eller där de omständigheter som åberopas prövats tidigare i ärendet eller verket bedömer att det är uppenbart att det finns ett bestående hinder mot verkställighet. Eftersom det kan bli fråga om att upphäva ett beslut som fattats av en högre instans måste dessa verkställighetsärenden läggas på en hög och mycket kvalificerad beslutsnivå inom Invandrarverket.

## 16 Biträdesfrågor

Kommittén skall enligt sina direktiv utreda om ett system med jourverksamhet för offentliga biträden innebär ytterligare förbättrad rätts-säkerhet i snabbprocessen. Likaså skall frågan utredas om att låta medborgarvittnen delta som åhörare vid den muntliga handläggningen eller ge de humanitära frivilligorganisationerna en roll. Socialförsäkringsutskottet har i sitt betänkande 1996/97:SfU5 berört möjligheten att låta medborgarvittnen vara närvarande vid handläggningen av avvisningsärenden där beslut om omedelbar verkställighet aktualiseras.

Två försöksverksamheter, båda vid Arlanda flygplats, är aktuella. Invandrarverket har sålunda bedrivit försöksverksamhet med biträdesjour. Vidare pågår en försöksverksamhet under medverkan av frivilligorganisationer. Biträdesjouren avsåg endast andra ärenden än sådana där avvisning med omedelbar verkställighet kom i fråga, medan verksamheten med frivilligorganisationernas medverkan avser sådana ärenden med avvisning till tredje land.

### 16.1 Offentligt biträde

<p><b>Kommitténs bedömning:</b> Några lagändringar bör inte göras i fråga om rätten till offentligt biträde.</p>
--

Statens invandrarverk har under år 1998 i samråd med Sveriges Advokatsamfund bedrivit en försöksverksamhet med advokatjour för avvisningsärenden som tagits upp i samband med att utlänningar rest in via Arlanda flygplats. Försöksverksamheten har pågått från mitten av mars till slutet av augusti 1998 och endast avsett ärenden där det inte varit fråga om avvisning med omedelbar verkställighet. På Arlanda flygplats har Invandrarverket en jourenhet som är bemannad dygnet runt och som har till uppgift att snabbt ta hand om och utreda ärenden som rör utlänningar som försöker resa in via Arlanda och där frågan om avvisning aktualiseras. Försöksverksamheten har inneburit att ett antal advokater har haft jour så att åtminstone en advokat funnits tillgänglig under

tiden 08.00–24.00 varje dag för att snabbt kunna ta sig an uppdrag som offentligt biträde i ärenden som aktualiserats på Arlanda. För sitt deltagande i advokatjouren har advokaterna fått viss garantiersättning för de tillfällen då de haft beredskap men inte förordnats till offentligt biträde i något ärende.

Erfarenheterna av försöksverksamheten har enligt den utvärdering som Invandrarverket gjort varit mycket goda. Många ärenden har kunnat handläggas betydligt snabbare från ansökan till beslut än vad som annars är normalt. De asylsökande på Arlanda som kommit att ingå i försöksverksamheten har emellertid till ca 80 % kommit från ett och samma land och haft likartade skäl. Det är därför inte möjligt att dra alltför långtgående slutsatser av försöksverksamheten.

Oavsett vilken instansordning som väljs för prövning av asylärenden, bör enligt kommitténs uppfattning någon inskränkning inte göras i rätten till offentligt biträde. Inte heller finns utrymme för att utvidga denna rätt. Som kommittén har framhållit i avsnittet om förfarandet hos Invandrarverket (avsnitt 12.1.2) är det i allmänhet en fördel om biträdet medverkar på ett tidigt stadium i processen.

Behovet av offentligt biträde kommer knappast att påverkas av vilka insatser som frivilligorganisationerna i en framtid kommer att göra. En omfattande rådgivningsverksamhet genom frivilligorganisationernas försorg, som skulle kunna till viss del ersätta rätten till offentligt biträde, synes inte vara realistisk att räkna med.

## 16.2 Medverkan av frivilligorganisationer eller medborgarvittnen

Som nämnts i kapitel 7 framhöll Flyktingpolitiska kommittén som en väg att öka insynen i asylprocessen möjligheten att låta frivilligorganisationerna spela en roll. Detta kunde enligt Flyktingpolitiska kommittén organiseras antingen i form av att medborgarvittnen eller representanter för organisationerna deltar i delar av beslutsfattandet.

Svenska Röda Korset begärde tillsammans med Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar och Sveriges kristna råd i en ansökan i mars 1998 hos regeringen medel för att starta en försöksverksamhet. Projektet skulle enligt organisationerna vara en första test på hur frivilligorganisationerna skulle kunna delta närmare i asylprocessen och också ge erfarenheter hur man kan gå vidare med andra liknande frågor.

Projektets syfte anges i en projektbeskrivning den 20 mars 1998 vara följande.

a) Att få insyn i handläggningen av asylärenden vid gränsen för att kunna besvara frågan om hur myndigheterna tillämpar första asyländ-principen och i samband med detta särskilt Dublinkonventionen.

b) Att på begäran av den asylsökande närvara vid Invandrarverkets asylförhör vid gränsen samt ge information till den asylsökande och synpunkter till verket om behov av kompletterande utredning.

c) Att efter projekttiden kunna besvara frågan om huruvida frivilligorganisationerna kan medverka till att utredningar och övrigt beslutsunderlag blir mer komplett för det fall behov visar sig föreligga.

d) Att på basis av gjorda erfarenheter föreslå eventuella förändringar för arbetet vid gränsen när det gäller avvisning till tredje land.

e) Att bidra till att hos Invandrarverket och frivilligorganisationerna skapa ökad insikt och större förståelse för varandras arbete.

Projektet beräknades pågå under sex månader och förläggas till Arlanda flygplats. Organisationernas medverkan avsåg endast ärenden där det handlar om avvisning till tredje land och där offentligt biträde inte förordnas.

Regeringen beslöt i juni 1998 att ge statsrådet Pierre Schori i uppdrag att tilldela organisationerna medel för att genomföra projektet. Syftet är att utröna vilken roll frivilligorganisationer kan ges i samband med handläggningen av asylärenden vid gränsen.

Projektet startade den 19 oktober 1998. Det skall vara slutfört senast den 30 april 1999. Ledningsgruppen skall enligt departementsbeslut senast den 31 januari 1999 till kommittén lämna en redogörelse för de dittills vunna erfarenheterna.

Kommittén konstaterar att några slutsatser av försöksverksamheten inte är möjliga att dra under kommitténs arbete.