

En specialdomstol för utlänningsärenden

Ds 2000:45

Till statsrådet Maj-Inger Klingvall

Regeringen bemyndigade den 22 december 1999 det statsråd som har ansvar för förvaltningsärenden som gäller flyktingar, mottagande av asylsökande och utlänningars rätt att vistas i landet att inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att utreda vissa frågor på utlänningsrättens och medborgarskapsrättens område, främst avseende instansordningen. Enligt regeringsbeslutet kunde även andra frågor behöva bli föremål för arbetsgruppens bedömning.

Arbetsgruppen skulle senast den 31 maj 2000 redovisa sitt uppdrag till Utrikesdepartementet.

Statsrådet Klingvall beslutade den 31 januari 2000 med stöd av bemyndigandet att följande personer skulle ingå i arbetsgruppen: Rättschefen Lars Magnuson (ordförande), Utrikesdepartementet, kanslirådet Bengt Ranland (sekreterare), Utrikesdepartementet, kanslirådet Ingela Fridström, Utrikesdepartementet, departementssekreteraren Tommy Lindberg, Utrikesdepartementet, kammarrättsassessor Anders Lindgren, Justitiedepartementet, departementssekreterare Annica Södergren, Finansdepartementet och departementsrådet Gunnar Hermanson Kulturdepartementet.

Arbetsgruppens arbete har resulterat i följande förslag som vi härmed överlämnar.

Stockholm i juni 2000

Lars Magnuson

Bengt Ranland

Innehåll

Författningsförslag	4
1. Förslag till lag om utlänningsdomstolen	4
2. Förslag till utlänningslag	8
1 Arbetsgruppens uppdrag och arbete	11
2 NIPU:s förslag	14
2.1 Grundläggande krav på processordningen	14
2.2 Instansordningen	16
2.2.1 Särskilda domstolar eller integration	16
2.2.2 Specialorgansalternativet - endast en överinstans	23
2.2.3 Andra ärenden än avlägsnandeärenden	24
2.3 Förfarandet hos domstolarna	24
2.3.1 Muntlig förhandling	25
2.3.2 Domstolens sammansättning	28
2.3.3 Nämndemännen	29
2.4 Processuella beslut	31
2.4.1 Olika former av beslut	32
2.4.2 Förvar	32
2.4.3 Omhändertagande av biljett	33
2.4.4 Frågor om offentligt biträde	33
2.4.5 Ersättning till annan än offentligt biträde	35
2.4.6 Avvisande av ombud eller biträde	36
2.4.7 Jävsinvändning	36
2.4.8 Transportörs kostnadsansvar för återresor	37
2.5 Nipu:s förslag till instansordning i processuella frågor	38
2.6 Upphävande av beslut som vunnit laga kraft	39
2.7 Kostnadsberäkningar	45
3 Remissutfallet	49
3.1 Instans- och processordningen	49
3.2 Omprövning av beslut som vunnit laga kraft	57

3.3 Kostnader	58
4 Problem med nuvarande ordning	61
5 En specialdomstol eller en domstolsliknande nämnd	65
6 Processuella ärenden som bör prövas av en specialdomstol	71
7 Organisationen av en specialdomstol och rättegången där	79
7.1 Domstolens sammansättning (domförhållningar)	79
7.2 Muntlighet	91
8 Ny prövning av beslut som vunnit laga kraft	95
8.1 Bakgrund	95
8.2 Överväganden	99
9 Kostnader	104
10 Författningskommentar	110
10.1 Förslaget till lag om utlänningsdomstolen	110
10.2 Förslaget till utlänningslag	114

Författningsförslag

1 Förslag till

Lag om utlänningsdomstolen;

Härigenom föreskrivs följande.

Domstolens uppgift

1 § Utlänningsdomstolen prövar som förvaltningsdomstol överklaganden av beslut som fattas av Migrationsverket enligt utlänningslagen (2001:000) och lagen (2000:000) om svenskt medborgarskap. Domstolen prövar också överklagande i andra frågor som enligt lag eller annan författning överklagas i samma ordning som ärendet i övrigt.

Domstolens organisation

2 § Utlänningsdomstolen består av lägst tio lagfarna domare och lägst trettio andra ledamöter. Vid Utlänningsdomstolen finns också andra anställda.

Regeringen utser domare och andra ledamöter för viss tid.

Regeringen förordnar en av de lagfarna domarna att vara Utlänningsdomstolens ordförande och en att vara vice ordförande.

3 § Ledamöterna i Utlänningsdomstolen skall vara svenska medborgare och ha avlagt domared. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara ledamot.

4 § Utlänningsdomstolen får vara indelad i avdelningar.

5 § Bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare gäller också för ledamöterna i Utlänningsdomstolen.

6 § Utlänningsdomstolen är domför med en lagfaren domare och tre andra ledamöter.

Om det i ett ärende kommer upp en fråga av principiell betydelse eller om det annars finns särskilda skäl till det, får domstolens ordförande eller domstolen i den sammansättning som anges i första stycket besluta att ärendet skall avgöras av tre lagfarna domare och tre andra ledamöter.

7 § En lagfaren domare får ensam på domstolens vägnar avgöra

- frågor om inhibition,
- frågor om förvar eller uppsikt,
- ärenden om uppehållstillstånd,
- ärenden om flyktförklaring och resedokument,
- frågor som rör ett ärendes beredning,
- frågor om offentligt biträde,
- andra frågor, om prövningen är av enkelt slag.

8 § Ordföranden får förordna anställda som har tillräcklig kunskap och erfarenhet att på eget ansvar förordna tolk och offentligt biträde samt att besluta i frågor som rör ett ärendes beredning.

Hur ärenden väcks och handläggs

9 § När ärenden väcks och handläggs tillämpas 3 – 6, 8, 10 – 14 och 17 – 19 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291).

10 § Förfarandet är skriftligt.

Muntlig förhandling om vissa frågor får ingå i handläggningen, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av ärendet.

I ärenden om avvisning eller utvisning av en utlänning skall muntlig förhandling alltid ingå i prövningen, om en part begär det och det inte är uppenbart att uppehållstillstånd kommer att beviljas.

11 § I fråga om offentlighet och ordning vid muntlig förhandling gäller 5 kap. rättegångsbalken.

Utöver vad som följer av 5 kap. 1 – 5 §§ rättegångsbalken får rätten besluta att förhandling skall hållas inom stängda dörrar. Detta gäller om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att läggas fram uppgifter, för vilka det gäller sekretess enligt sekretesslagen (1980:100).

12 § Domstolen får vid muntlig förhandling höra vittne eller sakkunnig, om det behövs för utredningen. Förhöret får hållas under ed. Vid förhör gäller 36 kap. 1 – 18, 20 och 22 – 25 §§ samt 40 kap. 2, 9 – 11, 14 och 16 – 18 §§ rättegångsbalken.

Beslut

13 § När domstolen avgör ärenden skall domstolens beslut grundas på vad handlingarna innehåller och på vad som i övrigt har kommit fram i ärendet.

De skäl som har bestämt utgången skall framgå av beslutet.

14 § Det beslut genom vilket ärendet avgörs skall skriftligen lämnas till parterna. Handlingen skall återge hela beslutet samt skiljaktig mening, när sådan har förekommit.

Att sekretess kan gälla för uppgifter i skälen för beslutet framgår av 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen (1980:100).

15 § Domstolen får besluta om rättelse av sitt beslut

1. om beslutet till följd av skrivfel, räknefel eller något annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, eller

2. 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.

Innan rättelse görs enligt första stycket 1, skall parterna få tillfälle att yttra sig.

16 § Om det finns skiljaktiga meningar vid en överläggning, tillämpas föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken om omröstning i brottmål. Domstolen bestämmer dock själv i vilken ordning ledamöterna skall säga sin mening.

17 § Beslut i ärende som rör avvisning enligt 6 kap. 5 § utlänningslagen (2001:000) skall meddelas skyndsamt. Beslut i övriga ärenden skall meddelas så snart det är möjligt.

18 § Utlänningsdomstolens beslut om förvar får överklagas till kammarrätt.

Utlänningsdomstolens beslut i övriga fall får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

2 Förslag till

Utlänningslag¹

Härigenom föreskrivs följande.

9 kap. Verkställighet av beslut om avvissning och utvisning

1 § Avvissning 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 avvissning eller utvisning får heller inte verkställas om det skulle strida mot humanitetens krav.

2 § Avvissning 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 avvissningen eller utvisningen till något annat land

¹ Med utlänningslagen avses här NIPU:s förslag till utlänningslag i betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16).

Ändringarna i förhållande till NIPU:s förslag har kantmarkerats.

Arbetsgruppens förslag innebär att 9 kap. 18 § andra och tredje stycket samt 19 § i NIPU:s förslag utgår.

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.

14 § Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av Migrationsverket, 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.

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

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 Migrationsverket.

Migrationsverket skall skyndsamt lämna över ett ärende till regeringen för prövning, om verkställigheten avser en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott om antingen verkställigheten inte kan genomföras eller om det kan antas att det finns sådana hinder som avses i 1, 2 eller 13 § 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 tidigare prövats av regeringen.

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

11 kap. Överklagande

4 § Migrationsverkets beslut får överklagas till utlänningsdomstolen om beslutet innebär

- avvisning eller utvisning,
- avslag på en ansökan om uppehållstillstånd,
- återkallelse av uppehållstillstånd,
- 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, eller
- att ett beslut om avvisning eller utvisning efter prövning enligt 9 kap. 18 § skall verkställas och utlänningsdomstolen åberopat att det finns hinder mot verkställigheten enligt 9 kap. 1, 2 eller 3 §.

Migrationsverkets 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 Migrationsverket av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet har begärt eller i yttrande förordat

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

1 Arbetsgruppens uppdrag och arbete

Arbetsgruppen skall enligt sitt uppdrag utreda vissa frågor på utlänningsrättens och medborgarskapsrättens områden, främst avseende instansordningen. Som bakgrund till uppdraget anförde regeringen i sitt beslut den 22 december 1999 bl.a. följande.

Genom regeringsbeslut den 30 januari 1997 bemyndigades dåvarande statsrådet Schori att tillkalla en parlamentarisk kommitté som skulle ta ställning till ett antal frågor inom utlänningsrättens område, bl.a. om utlännings- och medborgarskapsärendena skall avgöras av domstolar, domstolsliknande organ eller renodlade förvaltningsmyndigheter. I direktiven nämns att handläggningen av asylärenden under en lång följd av år kritiserats för att handläggningstiderna varit långa och för att insynen i processen för såväl parter som allmänhet varit dålig. Kommittén, som antog namnet Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden, NIPU, överlämnade i februari 1999 sitt slutbetänkande Ökad rättssäkerhet i asylärenden, SOU 1999:16.

NIPU föreslog i sitt betänkande att Statens invandrarverk skall fatta beslut i första instans, att Invandrarverkets beslut skall kunna överklagas till en länsrätt och att länsrättens beslut skall kunna överklagas till en kammarrätt. För att ett ärende skall tas upp till prövning i kammarrätten krävs enligt förslaget prövningstillstånd. Till betänkandet fogades tre reservationer och fem särskilda yttranden.

NIPU:s betänkande har varit föremål för remissbehandling. Vissa av kommitténs förslag har redan behandlats av riksdagen (prop. 1999/2000:43, bet. 1999/2000SfU9, rskr. 1999/2000:159). De behandlade förslagen avser främst uppehållstillstånd på grund av anknytning och kommer att träda i kraft den 1 juli 2000.

Några remissinstanser har ifrågasatt tillförlitligheten av de ekonomiska beräkningarna som NIPU utfört när det gäller kostnaderna för den instansordning som kommittén föreslagit. En mindre grupp av remissinstanserna har också efterlyst en närmare utredning av en ordning där utlänningsärendena i andra instans skall handläggas av en specialdomstol.

Regeringen framhöll i sitt beslut den 22 december 1999 att den delade uppfattningen att sistnämnda frågor bör utredas vidare. Vad gäller specialdomstol var detta ett av de alternativ som kommittédirektiven utpekade.

En utgångspunkt för gruppens arbete bör enligt regeringsuppdraget, liksom NIPU:s förslag, vara att handläggningen skall ha formen av ett tvåpartsförfarande och innefatta ett ökat inslag av muntlighet. Gruppen skall även utreda vilka förändringar som kan vidtas för att nå de övergripande målen förkortade handläggningstider, en tydligare roll för parterna i processen och en förbättrad insyn för allmänheten. Kostnaderna för de olika alternativen som arbetsgruppen presenterar skall relateras till nu gällande ordning. Målsättningen att nå förkortade handläggningstider bör prövas utifrån NIPU:s förslag då det gäller hanteringen av s.k. nya ansökningar om uppehållstillstånd och den modifiering som krävs av detta vid alternativet specialdomstol. Arbetsgruppen bör enligt regeringens uppdrag även överväga under vilka olika organisatoriska hemvist den eller de föreslagna enheterna skall lyda.

Arbetsgruppen hade sitt första sammanträde den 2 februari 2000. Arbetsgruppen har därefter haft ytterligare sju sammanträden. Gruppen har under sitt arbete haft kontakt med företrädare för Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden.

Arbetsgruppen har i sitt förslag beaktat en skrivelse den 13 januari 2000 från Statens Invandrarverk och Utlänningsnämnden till Utrikesdepartementet angående rätten till tvåinstansprövning i utlänningsärenden.

Arbetsgruppen har valt att närmare redovisa endast ett alternativ till NIPU:s förslag, nämligen ett alternativ med en specialdomstol som andra och sista instans. Gruppen redovisar hur en sådan specialdomstol skulle kunna organiseras och vilka

modifieringar av NIPU:s förslag i övrigt som skulle bli nödvändiga eller önskvärda vid ett alternativ med en specialdomstol som överklagandeinstans. Gruppen tar däremot inte upp sådana förslag från NIPU som knappast berörs av om överklagandeinstans är en specialdomstol eller några länsrätter. Arbetsgruppen tar därför upp hur ärenden rörande ny prövning av beslut som vunnit laga kraft bör handläggas men berör däremot inte exempelvis snabbprocessen och tar heller inte upp säkerhetsärenden. Arbetsgruppen lägger således fram ett alternativ till NIPU:s förslag i fråga om instansordningen men tar inte ställning till vilken lösning som bör väljas.

Den 1 juli 2000 kommer Statens invandrarverk att byta namn till Migrationsverket. Arbetsgruppen har använt det nuvarande namnet i beskrivningar av tidigare och nu gällande förhållanden. I de bedömningar och förslag som avser framtiden har arbetsgruppen däremot använt det nya namnet, dvs. Migrationsverket.

Statskontoret har biträtt med de ekonomiska beräkningar som arbetsgruppen redovisar.

2 NIPU:s förslag

2.1 Grundläggande krav på processordningen

En utförlig beskrivning av bakgrunden till NIPU:s förslag och av gällande ordning finns i NIPU:s betänkande Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16). Nedan redogörs för NIPU:s förslag i relevanta delar.

NIPU föreslår att processordningen skall innehålla tvåpartsförfarande och möjligheter till muntlig förhandling mellan parterna. NIPU anför bl.a. följande i denna fråga.

Den första frågan är --- 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 iaktas. 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. ---

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 rätt 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.”

2.2 Instansordning

2.2.1 Särskilda domstolar eller integration

NIPU förslår att Invandrarverkets beslut skall kunna överklagas till utlänningsdomstolar, som knyts till vissa länsrätter, samt att en utlänningsöverdomstol skall knytas till en kammarrätt. NIPU anför i denna fråga bl.a. följande.

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 kostsam 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. Ingendera 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 utlännings-

rätten 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 prövningstillstånd skall beviljas. Till detta kommer, som tidigare påpekats, att överklagandefrekvensen i avvisningsärenden 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. Möjligheterna 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 asylstiftningen 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. ---

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. ---

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 spiltid 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 dom-

stolarna 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.”

2.2.2 Specialorgansalternativet – endast en överinstans

NIPU förordar inte ett alternativ med en specialdomstol eller ett domstolsliknande organ som andra instans. NIPU anför bl.a. följande.

Kommittén har tidigare utvecklat fördelarna med tvåpartsprocess och muntlig förhandling framför allt i avlägsnandeärenden. Kommitténs 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.”

2.2.3 Andra ärenden än avlägsnandeärenden

NIPU föreslår att instansordningen i dessa ärenden (ärenden om uppehållstillstånd där frågan om avvisning eller utvisning inte aktualiseras, ärenden om flyktingförklaring och resedokument samt medborgarskapsärenden) skall vara densamma som i ärenden rörande avvisning och utvisning.

2.3 Förfarandet hos domstolarna

2.3.1 Muntlig förhandling

NIPU föreslår att 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. NIPU anför vidare följande.

Sedan januari 1997 gäller enligt 11 kap. 1 § UtL 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 hand-

läggningen 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 särskilda 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 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. ---

För ärenden som inte rör avlägsnande ur riket (tillståndsärenden, fristående ärenden om flyktingförklaring och rese-dokument 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.

Enligt kommitténs uppfattning bör för handläggningen av utlänningsärenden gälla i förvaltningsdomstolarna så "vanliga" sammansättnings- och handläggningsregler som möjligt. ---

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 utlänningar 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.

2.3.2 Domstolens sammansättning

NIPU föreslår att 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. NIPU anför vidare.

Som framgår --- 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. ---

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.”

2.3.3 Nämndemännen

NIPU lämnar här följande redogörelse.

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. ---

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.

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.

2.4 Processuella beslut

NIPU lämnar följande redogörelse för nu gällande ordning.

2.4.1 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 betalnings-skyldighet för transportörer och om avgift för resedokument.

2.4.2 Förvar

Beslut om förvar eller uppsikt fattas enligt 6 kap. 9 § UtIL 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 § UtIL). 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.

2.4.3 Omhändertagande av biljett

Såväl Invandrarverket som en polismyndighet får enligt 5 kap. 4 § UtL under vissa förutsättningar omhänderta en utlänningsbiljett 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.

2.4.4 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 utlänningsens 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.

2.4.5 Ersättning till annan än offentligt biträde

Även annan än offentligt biträde kan ha rätt till ersättning i utlänningsärenden. Det kan gälla utlänningsen själv eller annan, som kan få ersättning för inställelse till förhandling eller annan muntlig handläggning (6 kap. 15 § och 11 kap. 1 § UtL). 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.

2.4.6 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 entledigande och byte av offentliga biträden avgörs enligt de särskilda reglerna om offentliga biträden.

2.4.7 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 Sandesjös kommentar till utlänningslagen (femte upplagan, s. 291). ---

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.

2.4.8 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 utlänningen 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 över-

klagande av dessa beslut till bestämmelserna i 22 a § förvaltningslagen om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol.

2.5 NIPU:s förslag till instansordning i processuella frågor

NIPU föreslår att beslut i processuella frågor skall överklagas i samma ordning som gäller för utlännings- och medborgarskapsärenden i övrigt. En polismyndighets beslut i processuella frågor skall dock överklagas direkt till utlänningsdomstol. Detsamma gäller om myndigheten har beslutat om kostnadsansvar för transportör. NIPU anför vidare.

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. ---

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.

Förvarsbeslut av statsråd

NIPU anser att någon ändring inte bör göras i nuvarande ordning som innebär att beslut av statsråd om förvar överklagas till Regeringsrätten. NIPU anför vidare.

Enligt nuvarande regler kan det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt utlänningslagen besluta om förvar. Det är enligt 7 kap. 7 § UtL Regeringsrätten som i dessa fall har att pröva om åtgärden skall bestå. Prövning görs om utlänningsbegär det.

Eftersom regeringens befattning med utlänningsärenden kommer att finnas kvar, bör den gällande ordningen få bestå även i detta avseende.

2.6 Upphävande av beslut som vunnit laga kraft

NIPU föreslår att den nuvarande ordningen med ny ansökan (NUT) för omprövning av lagakraftvunna beslut om avvisning och utvisning skall ersättas 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 utlänningsdomstolen 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 skall inte få överklagas. NIPU anför vidare.

De förslag som kommittén lägger fram när det gäller instans- och processordningen bör tillsammans med den ändring som nyligen genomförts när det gäller ansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning leda till väsentligt kortare tider än i dag såväl fram till lagkraftvunnet beslut som från beslut till verkställighet. Kommitténs förslag innebär samtidigt en kraftigt stärkt rättssäkerhet med muntlig förhandling i en tvåpartsprocess och med domstolsprövning upp till kammarrätt. Behovet av att kunna ompröva ett lagkraftvunnet beslut kommer därmed att minska. Det måste dock finnas möjlighet till omprövning i de fall där en verkställighet inte skulle framstå som rimlig. På vilka

grunder ett lagakraftvunnet beslut bör kunna omprövas har närmare utvecklats --- ovan.

Ett krav på en ny ordning för omprövning av lagakraftvunna beslut måste vidare vara att systemet så långt möjligt inte medger upprepade prövningar av samma ärende. I majoriteten av alla fall där en ny ansökan till Utlänningsnämnden görs i dag rör det sig inte om bara en ansökan utan om minst två ansökningar i samma ärende. I cirka 10 % av fallen rör det sig om fem ansökningar eller fler. Det är en starkt bidragande orsak till att de nya ansökningarna kräver så stora resurser hos Utlänningsnämnden.

En ordning där omprövning av lagakraftvunna beslut kan ske endast när det kommit fram nya omständigheter som enligt bestämmelserna i 9 kap. lagförslaget kan utgöra hinder mot verkställighet fyller enligt kommitténs uppfattning de krav som bör ställas på ett nytt system. På så sätt kan man klara alla fall där det finns risk för att utlänningen skulle utsättas för någon form av förföljelse vid en verkställighet. Det blir emellertid nödvändigt att låta starka humanitära skäl utgöra en ny grund för hinder mot verkställighet.

Hinder mot verkställighet på grund av humanitära skäl kan i lagtext uttryckas på motsvarande sätt som den nuvarande grunden för bifall till ny ansökan i 2 kap. 5 b § 2 UtlL, dvs. att ett beslut inte skulle få verkställas om det ”skulle strida mot humanitetens krav” att genomföra verkställigheten. Till en sådan lagbestämmelse kan också hänföras vissa fall där det finns en stark anknytning hit och där det, enligt vad som anförts ovan, inte skulle framstå som rimligt att kräva att sökanden skulle bege sig till hemlandet eller något annat land för att ge in ansökan där. Särskilt i fall där barn är berörda skulle sannolikt i åtskilliga fall hinder mot verkställighet bedömas föreligga på humanitära grunder.

Den närmare utformningen av en ordning som nu skisserats kommer då att se ut som följer.

De verkställighetshinder som i dag anges i 8 kap. 1, 2 och 4 §§ UtlL kompletteras med en bestämmelse om att hinder mot verkställighet också föreligger om det skulle strida mot humani-

tetens krav att genomföra verkställigheten. Det nya verkställighetshindret tas in i 9 kap. 1 § lagförslaget.

Invandrarverket har numera, sedan den 1 januari 1999, huvudansvaret för verkställigheter. Inför en verkställighet måste verket fråga utlänningen om hur han eller hon ställer sig till verkställighet i enlighet med det lagakraftvunna beslut som finns (i det beslutet anges inte sällan till vilket land verkställighet skall ske). Om utlänningen då gör gällande att det finns hinder mot verkställighet måste Invandrarverket först skilja mellan ärenden där det kan föreligga någon form av praktiskt hinder mot verkställighet och de ärenden där de hinder som utlänningen åberopar kan vara att hänföra till sådana hinder som avses i 9 kap. 1, 2 eller 3 § lagförslaget (motsvarar 8 kap. 1, 2 eller 4 § UtlL).

Om verkställighetshindren är av praktisk natur avgör Invandrarverket om hindren kan antas vara bestående och avlägsnandebeslutet därför bör upphävas, om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör meddelas, om närmare anvisningar för verkställigheten behövs eller om verkställighet bör vara möjlig helt i enlighet med det lagakraftvunna beslut som finns. Invandrarverket är otvivelaktigt den instans som är mest lämpad att pröva sådana verkställighetshinder.

Om de hinder som åberopas kan vara att hänföra till sådana hinder som avses i 9 kap. 1, 2 eller 3 § lagförslaget måste Invandrarverket först avgöra om vad som anförs har prövats tidigare i ärendet eller inte. Om invändningarna mot verkställighet i sin helhet har prövats tidigare, bör Invandrarverket ha befogenhet att besluta att verkställigheten skall genomföras i enlighet med det beslut som finns eller att meddela de närmare föreskrifter för verkställigheten som kan behövas. Det måste ankomma på Invandrarverket att pröva om vad som åberopas som eventuellt hinder mot verkställighet prövats tidigare eller inte. En ordning där Invandrarverket skulle ha skyldighet att underställa alla ärenden där utlänningen gör gällande att det finns hinder mot verkställighet enligt 9 kap. 1, 2 eller 3 § lagförslaget skulle innebära att utlänningen själv i praktiken skulle kunna få ett ärende under utlänningsdomstolens

prövning upprepade gånger. En sådan ordning skulle leda till en orimlig arbetsbelastning för domstolarna.

Om Invandrarverket bedömer att de omständigheter som åberopas inte har prövats tidigare och att de kan antas utgöra hinder mot verkställighet enligt 9 kap. 1, 2 eller 3 § lagförslaget, skall verket anmäla verkställighetsärendet till utlänningsdomstolen. Anmälan behöver dock endast ske om det är fråga om ett ärende där verkställighet är planerad att ske inom den närmaste tiden. Det är inte rimligt att utlänningsdomstolen skall belastas med ett stort antal verkställighetsärenden där någon verkställighet inte kunnat planeras eftersom utlänningen håller sig undan. I sådana fall bör det räcka med en prövning av Invandrarverket. Verket bör då ha möjlighet såväl att besluta om att verkställighet skall ske som att upphäva ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning, om verket bedömer att det står klart att det finns hinder mot verkställigheten enligt 9 kap. 1, 2 eller 3 § lagförslaget.

Om Invandrarverket anmäler ett verkställighetsärende till utlänningsdomstolen, bör verkställighet inte få ske i avvaktan på domstolens beslut om den tar över ärendet eller inte. Det innebär då samtidigt att något särskilt beslut av utlänningsdomstolen om inhibition inte behövs.

Utlänningsdomstolen skall ta över verkställighetsärendet om domstolen inte finner det uppenbart att det inte finns hinder enligt 9 kap. 1, 2 eller 3 § lagförslaget eller att omständigheterna prövats tidigare i ärendet. Ett beslut av utlänningsdomstolen att ta över ärendet innebär inte att utlänningen kommer att få stanna här. Beslutet om övertagande innebär enbart att utlänningsdomstolen funnit att ärendet kräver en mer ingående prövning. Den prövningen kan självfallet resultera såväl i att tillstånd beviljas som i att verkställighet skall ske. Beslutar utlänningsdomstolen att inte ta över ärendet innebär det att det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning står fast. Det är väsentligt att prövningen av verkställighetsärenden inte medför en långt utdragen procedur. Det bör därför inte vara möjligt att överklaga utlänningsdomstolens beslut i sådana ärenden.

Det naturliga är självfallet att utlänningen själv eller tillsammans med sitt ombud åberopar hinder mot verkställighet i samband med den utredning som Invandrarverket måste göra inför verkställigheten. Det kan diskuteras om en regel om personlig inställelse borde göras absolut. Med en ordning där Invandrarverket har det huvudsakliga ansvaret för verkställigheter och i första hand prövar om det finns några hinder, måste dock verket ha möjlighet att på helt eget initiativ pröva om det finns några hinder. Invandrarverket kan exempelvis ha kännedom om hinder av praktisk eller annan natur mot verkställighet till ett visst land på grund av händelser som ännu inte är allmänt kända och som utlänningen själv kanske inte känner till. Det kan också tänkas att utlänningen på grund av svår sjukdom inte kan framföra sina egna åsikter men att dessa sedan tidigare är kända av ombudet, som har möjlighet att föra fram de omständigheter som kan utgöra hinder mot verkställighet.

Vad ovan anförts leder till att något absolut krav inte bör ställas upp på att utlänningen personligen skall föra fram de hinder mot verkställighet som han eller hon anser föreligga. Om utlänningen håller sig undan och inte vill träda fram och någon närmare utredning om skälen därför inte kan göras, kommer detta dock sannolikt att i de flesta fall påverka möjligheterna att få inhibition i ärendet hos Invandrarverket liksom möjligheterna att utlänningsdomstolen kommer att ta över ett ärende som Invandrarverket anmält.

Även om Statens invandrarverk har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning, kommer vissa verkställighetsärenden också att finnas hos polisen. Det gäller verkställighet av dels polisens egna avvisningsbeslut, domstols beslut om utvisning på grund av brott och beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden, dels de beslut om avvisning och utvisning som Invandrarverket lämnat över till polisen därför att det krävs polisiär medverkan vid verkställigheten. Om polisen bedömer att det finns något hinder mot verkställighet, måste polisen enligt det nu framlagda förslaget anmäla det till Invandrarverket. Om hindret avser verkställighet av domstols beslut om utvisning eller av beslut i ett

säkerhetsärende, bör Invandrarverket omedelbart lämna över ärendet till regeringen. Övriga verkställighetsärenden som polisen anmäler till Invandrarverket, måste verket handlägga på samma sätt som de verkställighetsärenden som verket tar upp på eget initiativ eller som annars anhängiggörs direkt hos verket.

Den möjlighet till omprövning av lagakraftvunna beslut som bör finnas med hänsyn till internationella åtaganden bör inte utformas som ytterligare hinder mot verkställighet. Det står i de allra flesta sådana fall helt klart att uppehållstillstånd skall beviljas. Det kan dock tänkas undantagsfall där tillstånd inte bör beviljas. Det kan vara fråga om att nya omständigheter kommit fram efter utslaget av det internationella organet som medför att det inte framstår som rimligt att bevilja uppehållstillstånd. Det kan också tänkas att EU:s resolution av den 4 december 1997 om åtgärder som bör vidtas för att bekämpa skenäktenskap (97/C 382/01) kan komma att medföra att uppehållstillstånd inte skall beviljas den som ingått äktenskap med en EU-medborgare. Om hänsynen till internationella åtaganden skulle utformas som ett verkställighetshinder skulle den lagtekniska konstruktionen bli invecklad med hänsyn till de begränsningar i hindren som måste göras. En bättre lösning är därför att föreskriva att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning inte hindrar att uppehållstillstånd beviljas om det följer av ett internationellt åtagande.”

2.7 Kostnadsberäkningar

NIPU beräknar att kostnaderna i länsrätt och kammarrätt samt ökade kostnader hos Statens invandrarverk och för offentliga biträden och tolkar kommer att uppgå till sammanlagt 85–90 mkr. Det är 25–30 mkr mer än vad Utlänningsnämndens anslag för år 1999 uppgår till. NIPU anför sedan följande om hur dessa kostnader beräknats.

Kommittén har försökt att med utgångspunkt från ett beräkningsunderlag om 12 000 asylsökande göra en beräkning av kostnaderna för de förslag kommittén lägger fram. 12 000 är

det antal asylsökande som för år 1999 ligger till grund för beräkning av behov av resurser för prövning av asylansökningar och för mottagande av asylsökande. Beräkningarna blir dock med nödvändighet osäkra inte bara på grund av att antalet asylärenden och andra ärenden hos Statens invandrarverk är osäkert utan också därför att det inte är möjligt att med någon större säkerhet bedöma om antalet överklaganden till länsrätt och kammarrätt kommer att motsvara antalet överklaganden till Utlänningsnämnden. En annan osäkerhetsfaktor är hur antalet verkställighetsärenden enligt kommitténs förslag kommer att förhålla sig till antalet ärenden rörande s.k. ny ansökan (NUT) enligt nuvarande ordning. Det är också svårt att uppskatta hur lång tid en muntlig förhandling i ett ärende rörande avvisning eller utvisning kommer att ta eftersom det endast finns mycket begränsad erfarenhet att falla tillbaka på.

Kommittén har vid sina beräkningar utgått från följande antaganden.

1. Enligt beräkningsunderlaget kommer antalet asylsökande att uppgå till ca 12 000. Av dessa kommer uppskattningsvis ca 1 500 att avvisas med omedelbar verkställighet.

2. Ca 50 % av de asylsökande som inte avvisas med omedelbar verkställighet kommer att beviljas uppehållstillstånd av Invandrarverket. Av de 50 % som får avslag kommer praktiskt taget samtliga liksom i dag att överklaga Invandrarverkets beslut. Andelen överklagande i övriga ärenden antas komma att bli lägre.

3. Den andel vars överklaganden under senare tid bifallits av Utlänningsnämnden har varit osedvanligt stor. Det hänger delvis samman med att många ärenden avvaktat vägledande beslut från regeringen som när de fattats inneburit att stora grupper beviljats uppehållstillstånd. Långa handläggningstider har vidare bidragit till att humanitära skäl som inte funnits tidigare lett till att åtskilliga överklaganden bifallits av Utlänningsnämnden. Kortare handläggningstider bör därför bidra till att andelen bifall minskar. Andelen bifall i länsrätten beräknas bli något lägre än hos Utlänningsnämnden under senare år.

4. I ärenden där muntlig förhandling blir aktuell förutsätter kommittén att domstolarna sätter ut målen på ett rationellt sätt så att om möjligt samma företrädare för Statens invandrarverk kan närvara vid samtliga ärenden under en dag. Om kammarrätten håller muntlig förhandling förutsätts att Invandrarverket företräds av en tjänsteman stationerad i Stockholm.

5. Antalet andra ärenden än asylärenden beräknas uppgå till ungefär samma antal som under år 1998.

Med ovanstående antaganden som grund beräknar kommittén att ökade kostnader uppkommer för *Invandrarverket* i främst följande avseenden.

a. Verket måste i ärenden där det blir fråga om muntlig förhandling vara företrätt av en tjänsteman vid förhandlingen. Kommittén räknar med att muntlig förhandling kommer att bli det normala i överklagade avlägsnandeärenden i länsrätten men att det kommer att bli ovanligt i andra ärenden. Kommittén räknar likaså med att muntlig förhandling kommer att bli ovanlig i kammarrätt.

b. Överklagade ärenden som inte rör avvisning eller utvisning kommer i regel att avgöras utan muntlig förhandling. I dessa ärenden kan dock Invandrarverket i en skriftlig inlägga till domstolen behöva utveckla skälen för sitt tidigare avslag.

c. Invandrarverket kommer att få en ny uppgift genom att verket blir den instans som i första hand skall pröva de verkställighetsärenden som kommittén föreslår skall ersätta nuvarande ordning med ny ansökan (NUT).

För *länsrätterna* uppkommer kostnader i följande avseenden.

a. Länsrätterna kommer att få pröva ca 8 500 ärenden som överklagas från Invandrarverket. I ca 3 000 av dessa ärenden antas det bli fråga om muntlig förhandling.

b. Länsrätterna kommer att få pröva ett antal verkställighetsärenden, som Invandrarverket lämnar över enligt den ordning som kommittén föreslår. Det antas att det kan komma att röra sig om ca 500 sådana ärenden.

För *kammarrätterna* uppkommer kostnader genom att de kommer att få ta emot ca 3 000 ärenden som överklagas dit från länsrätt. Det antas att liksom i övriga ärenden hos kammarrätt

endast ca 15 % av dessa ärenden kommer att sakprövas. I övriga ärenden kommer det endast att bli fråga om att avgöra om prövningstillstånd skall beviljas eller inte.

Ökade kostnader uppkommer för *offentliga biträden* och *tolkar* som skall delta i ca 3 000 muntliga förhandlingar.

Ökade kostnader hos Invandrarverket och för offentliga biträden och tolkar samt kostnaderna i länsrätt och kammarrätt uppskattar kommittén kommer att uppgå till sammanlagt 85–90 mkr eller till 25–30 mkr utöver vad Utlänningsnämndens anslag för år 1999 uppgår till.

Kommittén har gjort den bedömningen att den kostnaden är rimlig och har då beaktat följande.

Förslagen om att vissa beslut om avvisning med omedelbar verkställighet skall medföra att sökanden har rätt att stanna här i landet i avvaktan på domstols prövning av en ansökan om inhibition liksom förslaget att ärenden om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll skall prövas i två instanser är båda nödvändiga för att Sverige skall kunna uppfylla sina internationella åtaganden. Tvåpartsprocessen är väsentlig för att rättssäkerheten skall kunna höjas i utlänningsärenden där anklagelser ofta förts fram om bristande rättssäkerhet.

En tvåpartsprocess bör ge möjligheter till en snabbare process och därmed ge kortare handläggningstider.

Utgiftsområdet Invandring har varit underbudgeterat under flera år. Framför allt har förlägningsverksamheten och ersättning till asylsökande i enskilt boende samt ersättning till kommunerna uppgått till väsentligt högre belopp än vad som budgeterats. Kortare handläggningstider leder till att kostnaderna för mottagandet av asylsökande minskar. Kommittén vill i det sammanhanget uttala att den enskilt väsentligaste åtgärden för att korta handläggningstiderna måste vara att Invandrarverket ges tillräckliga resurser för att snabbt kunna utreda och pröva alla utlänningsärenden.

3 Remissutfallet

3.1 Instans- och processordningen

NIPU:s förslag tillstyrks eller lämnas i huvudsak utan erinran av Göteborgs tingsrätt, länsrätterna i Göteborg och i Skåne län, Justitiekanslern, Statens invandrarverk, Röda Korset, Caritas, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer, flyktingmottagningar och tolkförmedlingar samt Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor. Ett antal av dessa, bl.a. Invandrarverket, beklagar dock samtidigt att utredningen inte närmare utrett ett alternativ med en specialdomstol som högsta instans.

Minoritetens förslag, som också innebär prövning i förvaltningsdomstol, tillstyrks i sina huvuddrag av Malmö kommun, Sveriges advokatsamfund, Nämndemännens Riksförbund, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd, Svenska flyktingrådet, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen samt Riksförbundet för sexuellt lika-berättigande.

NIPU:s förslag avstyrks och överklagande till specialdomstol/specialorgan förordas av Hovrätten för Västra Sverige, Regeringsrätten, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholm, Domstolsverket, Statskontoret, Utlänningsnämnden och SACO. Ett antal remissinstanser anser det inte vara möjligt att ta ställning till frågan om instansordningen

innan det närmare utretts hur ett alternativ med överklagande till specialdomstol/specialorgan skulle kunna se ut. Det gäller Stockholms tingsrätt, Riksrevisionsverket, Diskrimineringsombudsmannen, Integrationsverket, Svenska Kommunförbundet, Sveriges psykologförbund och Amnesty International, Svenska sektionen.

I avsnitt 2 finns en utförlig genomgång av NIPU:s förslag och en närmare redogörelse för de argument som talar för den av NIPU förordade lösningen. Här redovisas därför framför allt de invändningar mot NIPU:s förslag som förts fram av remissinstanserna. Av särskilt intresse när det gäller instansordningen är de principiella invändningar mot förslaget som förts fram av Regeringsrätten, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholm och Domstolsverket. En närmare redogörelse för deras remissyttranden lämnas nedan.

Regeringsrätten

Regeringsrätten anser att en i och för sig angelägen reformering av instans- och processordningen bör föregås av ytterligare analys och överväganden, framför allt avseende en lösning med endast en överinstans i form av domstol eller domstolsliknande organ. Med hänsyn till utlänningsärendenas särskilda karaktär kan med fog ifrågasättas om de inte bör avgöras av endast en domstol som får utgöra både första och sista domstolsinstans. Det framstår som naturligt att med tillvaratagande av den kompetens och erfarenhet som finns inom Utlänningsnämnden tillskapa en för hela riket gemensam utlänningsdomstol. Med en sådan lösning skulle förenklingar kunna göras när det gäller den föreslagna processordningen för överklagande av Invandrarverkets beslut. Kammarrätt bör vara resningsinstans i likhet med vad som nu gäller för Utlänningsnämndens ärenden.

Regeringsrätten framhåller att kammarrätterna inte är avsedda eller ägnade att fylla uppgiften som prejudikatsinstans. En kammarrätt har inte möjlighet att meddela vägledande beslut i plenum. Om en kammarrätt skall kunna fungera som prejudikatsinstans, förutsätter detta att övriga avdelningar är beredda att acceptera vad en av avdelningarna har beslutat i en viss rättsfråga.

Regeringsrätten framhåller vidare att den omständigheten att den inte längre skall ingå i instansordningen innebär en väsentlig avvikelse från den ordinära handläggningsordningen för förvaltningsmål. Mest iögonenfallande anser Regeringsrätten det vara att den inte längre skall befatta sig med förvarsmålen, om det inte är ett statsråds beslut som överklagas. Eftersom det gäller frågor om administrativa frihetsberövanden, bör eventuella försvagningar på domstolssidan övervägas mycket ingående. Förslaget i mål om transportörs kostnadsansvar innebär att tredje man (transportören) får nöja sig med två domstolsinstanser mot normalt tre, trots att målen rör s.k. civila rättigheter.

Förslaget om möjlighet att överlämna ärenden till högre instans är knappast förenligt med instansordningens princip. Ett överlämnande mellan instanserna är en främmande ordning inom förvaltningsprocessen och knappast i överensstämmelse med den typiska domstolsroll som förvaltningsdomstolarna numer är avsedda att ha.

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten förordar att de eftersträvade förbättringarna åstadkoms inom ramen för den nuvarande organisationen och då främst genom att Utlänningsnämnden ges möjligheten att arbeta i mer domstolsliknande former. En brist i betänkandet och något som försvårar en närmare analys är avsaknaden av en redovisning av vad som skulle utgöra nackdelarna med nuvarande system och vad man skulle vinna med det föreslagna instanssystemet och som man inte skulle kunna uppnå med en utbyggnad av nuvarande ordning. Det finns anledning att se mera nyanserat på specialdomstolar. Sådana får anses besitta en särskild kompetens som leder till att målen behandlas skickligt, snabbt och ekonomiskt effektivt. Kammarrätten hänvisar i detta sammanhang till Justitieutskottets reviderade inställning till specialdomstolar (1997/98:JuU24). De aktuella målgrupperna skiljer sig klart till sin natur från vad som kännetecknar andra måltyper som förvaltningsdomstolarna har i dag.

Kammarrätten anser vidare att - om utredningens förslag skulle genomföras - det inte skall finnas möjlighet till ändringsdispens

hos Kammarrätten. Det skulle i så fall göra det nödvändigt att låta dessa ärenden gå vidare även till Regeringsrätten.

Betänkandet innehåller ingen närmare redogörelse för hur regeringens förordningsmakt skall utövas. Vad som synes svårförenligt är å ena sida kommitténs starka betoning av rättssäkerheten med därtill hörande domstolsprövning och å andra sidan dess förordande av förordningsmakten som styrmekanism för den dömande verksamheten.

Frivilligorganisationerna kan inte ha någon roll, om det blir en domstol.

En överflyttning till domstol innebär inga garantier mot att inte nya impopulära beslut kan komma att fattas. En ändring av ett sådant beslut domstolsvägen lär bli svår att åstadkomma, i vart fall betydligt svårare än en ändring hos Utlänningsnämnden. Med den föreslagna reformen kan nådefrågor komma att aktualiseras hos regeringen. Detta bör beaktas när man skall ta ställning till frågan vad som är att vinna med en överflyttning till domstol.

Länderinformation

För domstolarna gäller en officialprincip, dvs. domstolen har ett eget utredningsansvar. Vad gäller interna svenska förhållanden är dessa i regel bekanta för domstolen eller det är i vart fall inte förenat med allt för stort besvär att skaffa sig närmare kännedom om dessa förhållanden. Såvitt gäller asylärenden är läget ett helt annat. Det är frågan om ett synnerligen omfattande material som har karaktär av färskvara och således behöver ständiga kompletteringar. Här saknas således den stabilitet beträffande den grundläggande regleringen som normalt skall bilda en bas för dömande verksamhet. Det föreslagna nya systemet ligger inom central myndighetsutövning.

Det vore i domstolsalternativet inte möjligt att helt bygga på Invandrarverkets materialbas där det inkomna materialet trots allt har karaktär av information från en part.

Sekretess

Kammarrätten hänvisar till den sammanfattning av problemen med sekretessen i utlänningsärenden som experten Per Stadig gjort i

sitt särskilda yttrande. Kammarrätten delar kommitténs uppfattning att det största problemet med utlänningsärendena rör hanteringen av det s. k. bakgrundsmaterialet som inte tillhör målet. Enligt förvaltningsprocesslagen (30 §) skall rättens avgörande grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommer i målet. Det förslag den sakkunnige Håkan Sandesjö för fram i sitt särskilda yttrande, att öka domstolens egen länderkunskap, tillgodoser inte kraven i förvaltningsprocesslagen. Problemen borde vara lättare att lösa inom ramen för traditionell myndighetsutövning, förstärkt med domstolsliknande inslag, än vid en domstolsprövning.

Övergångsproblem måste analyseras ordentligt. En eventuell ny domstol bör helst inte börja med en ingående balans av ärenden.

Länsrätten i Stockholm

Länsrätten i Stockholm anser att NIPU:s betänkande inte ger underlag för en närmare analys av orsakerna till de nuvarande problemen, som främst består i att systemet brister i stabilitet och konsekvens med bl. a. ideliga nya ansökningar som effekt. Bristen på insyn från parter och allmänhet botas inte a priori genom en ny instansordning.

En utökad rättssäkerhet bör i första hand inriktas mot asylförfarandet. Ett rättssäkert system behöver dock inte innebära att man lägger pengar på ett treinstanssystem. Betänkandet innehåller inte någon analys och kostnadsberäkning av ett alternativ med ett tvåinstanssystem och en specialdomstol eller ett domstolsliknande organ som andra instans.

Normalordningen i den svenska förvaltningsrätten är att grundbeslut i förvaltningsärenden fattas av en förvaltningsmyndighet. Det saknas all anledning att överväga någon annan beslutsinstans för grundprövningen och grundbesluten än Invandrarverket. Det framstår som barockt att en ansökan från en enskild om ett tillstånd skulle besvaras av samhället genom att en förvaltningsmyndighet ansöker hos domstol om icke tillstånd. För att öka insynen och förhoppningsvis därigenom förtroendet för verksamheten kan inslag av medborgarvittnen eller lekmanna-

medverkan i beslutsfattandet byggas in. Lekmannamedverkan skulle kunna byggas upp med skatteförfarandet som modell.

En grundprincip för fördelningen mellan förvaltningsdomstolarna och förvaltningsmyndigheterna när det gäller överprövningen av förvaltningsbeslut är att ärenden, där prövningen i huvudsak går ut på att tillämpa rättsregler, skall överprövas i förvaltningsdomstol, medan ärenden där prövningen gäller lämplighet eller annan skönsmässig bedömning överklagas i administrativ ordning. Principiellt skulle man därför kunna tänka sig att rättighetsfrågorna för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt överprövades i domstol medan övriga frågor överprövades i annan ordning. Det skulle emellertid förutsätta att frågorna på ett lämpligt sätt kunde separeras. Som situationen ser ut i dag gäller det emellertid att finna ett lämpligt gemensamt överprövningsorgan. När det gäller frågorna om medborgarskap har länsrätten svårt att se en nödvändig samordning med frågorna om uppehållstillstånd. Inget hindrar att frågor om medborgarskap överklagas till förvaltningsdomstol. Utlänningsrättens särart, behovet av att bygga upp och underhålla särskilda kunskaper också om länderförhållanden, föränderligheten, det betydande inslaget av värderingar och lämplighetsprövningar samt den otydliga och otillräckliga regelgivningen talar med särskild styrka för en lösning med ett specialorgan som överprövningsinstans. I samma riktning talar behovet av möjligheter till praxis- eller prejudikatbildning samt förutsättningarna för ett likformigt dömmande. Enligt kommitténs förslag skulle beslut komma att fattas på minst fyra ställen. En sådan lösning skulle inte gynna likformigheten i dömandet. Det skulle också föra med sig merkostnader i kammarrätten eftersom denna domstol skulle tvingas släppa upp fler mål till full prövning.

Länsrätten avstår från att ta ställning till om första instans bör vara en specialdomstol eller en domstolsliknande nämnd.

Flexibiliteten

Stora variationer i det sammanlagda mål- eller ärendetillflödet vållar problem i vilket beslutsorgan som helst. Vid en ökning av antalet utlänningsärenden hos länsrätterna skulle problemen föras

över till andra måltyper som skattemål och socialförsäkringsmål. Hos Utlänningsnämnden finns på ordförandesidan redan idag viss beredskap inbyggd genom systemet med ersättare för ordföranden. Om nämnden fördes in under Domstolsverket, skulle förutsättningarna för en samverkan med domstolarna kunna väsentligt förbättras på såväl ordförande- som handläggarnivå.

Antalet instanser

Ett tvåinstanssystem är fullt tillräckligt från materiella utgångspunkter, under förutsättning att slutinstansens beslutsfattande håller en hög nivå och att slutinstansen förmår fullgöra uppgiften som praxisbildningsinstans. Länsrätten avstyrker bestämt ett treinstanssystem.

Processordningen

Länsrätten tillstyrker införandet av tvåpartsprocess med möjlighet till muntliga förhandlingar och att förfarandet i allt väsentligt stämmer överens med förvaltningsprocesslagens regler. Frågorna om processramen är värda att särskilt uppmärksammas. I normalfallet prövar en förvaltningsdomstol inte en ny grund som inte prövats i det överklagade beslutet. Målet återförvisas då till underinstansen. I utlänningsärenden skulle det kunna utnyttjas av den som vill förhåla ett ärende. Det finns därför all anledning att överväga vad som kan göras för att komprimera processen och få frågan om uppehållstillstånd prövad i hela dess vidd redan i det första grundbeslutet, t. ex. genom att låta föreliggande kända men ej åberopade omständigheter av humanitärt slag under vissa förutsättningar träffas av preklusion. De skulle således inte få åberopas vid ett överklagande.

Länsrättens sammanfattning

Skillnaden mellan en specialdomstol och en domstolsliknande nämnd kan vara eller göras härfin. Båda alternativen synes uppfylla internationella förpliktelser. Skäl kan anföras till förmån för båda lösningarna. Den pågående utvecklingen inom EU bör vägas in. En domstol står i sin dömande verksamhet friare från regeringen och från omgivningen i övrigt.

I detta sammanhang förefaller behovet av samverkan med andra för att samla in länderkunskap kunna vara en omständighet som talar för en nämndlösning. Om regeringen anses behöva medverka i rättsbildningen genom beslut i enskilda ärenden, är det en faktor som starkt talar mot en domstolslösning.

Det ställs starkare krav på lagstiftningen vid en domstolslösning. Till en förvaltningsmyndighet kan alltid överlåtas att utfärda och själv ta ansvar för egna verkställighetsföreskrifter.

Länsrätten kan inte se ett tillräckligt behov av att nämndemän väljs separat för utlänningsmålen.

Domstolsverket

Enligt Domstolsverket talar inget i utredningen mot att Utlänningsnämnden med vissa ändringar väl skulle kunna uppfylla de krav som måste ställas på handläggningen av utlänningsärenden. Utredningen bör dock kompletteras med en mer ingående analys av verksamheten vid nämnden. Den bör göras i relation till kraven på rättssäkerhet, handläggningstider och kostnads-effektivitet.

Domstolsverket anser tvärt emot kommitténs antaganden att ett av problemen inom domstolsväsendet är just en bristande flexibilitet. Domstolarna har i dag svårt att möta stora variationer i arbetsbördan. Det kan också vara svårt att flytta resurser inom en länsrätt, särskilt med tanke på den stora andelen förtursmål som länsrätterna har att avgöra redan i dag. Andelen förtursmål kan inte bli större utan att handläggningstiden för övriga mål förlängs på ett olyckligt sätt.

Ett problem med att förlägga handläggningen till flera underinstanser är den specialkunskap som är nödvändig i utlänningsärenden. Domstolsverket bedömer att domstolarnas organisation lämpar sig mindre väl för en sådan verksamhet.

3.2 Omprövning av beslut som vunnit laga kraft

De flesta remissinstanserna tillstyrker NIPU:s förslag eller lämnar det utan erinran. Ett par framför att den föreslagna lagregeln är tekniskt krånglig och några anser också att ansvarsfördelningen mellan Statens invandrarverk och utlänningsdomstolarna inte är helt klar. Nedan lämnas en närmare redogörelse för de invändningar av mer principiell natur som förts fram av några remissinstanser.

Regeringsrätten

Regeringsrätten anser att förslaget att nya ansökningar i flera fall skall kunna prövas endast av Invandrarverket är högst diskutabelt. Verket kommer här ensamt att avgöra frågor av väsentlig betydelse för den enskilde utan att denne kan hänskjuta frågorna till domstols prövning.

Göteborgs tingsrätt

Tingsrätten anser att det kan ifrågasättas om det är rimligt att en myndighet får ändra en domstols beslut.

Länsrätten i Stockholms län

Länsrätten anser att den föreslagna ordningen med verkställighetsprövning av Invandrarverket innehåller en rad betänkligheter. Länsrätten anser att det efter lagkraftvunnet beslut inte borde finnas utrymme för att frågorna om uppehållstillstånd och/eller avlägsnande ex officio tas upp till prövning på nytt, i all synnerhet inte på förstainstansnivå sedan överordnade domstolar eller annat överprövningsorgan beslutat i saken. Det borde enligt länsrättens uppfattning inte kunna bli tal om att en verkställighet skjuts upp som en automatisk konsekvens av en inhibitions- eller annan ansökan. I umgänget mellan en förvaltningsmyndighet och en förvaltningsdomstol borde det likaså vara otänkbart att domstolen ägnar sig åt frågor om att överta eller inte överta ärenden, särskilt inte efter ett urval av förvaltningsmyndigheten.

Det är enligt länsrätten svårt att bedöma vilka konsekvenser som en vittgående rätt för Invandrarverket att upphäva beslut om avvisning eller utvisning får för legitimiteten i dömandet och praxisbildningen, särskilt som verkställighetsfrågor inte skall kunna föras upp till slutinstansen. Det föreslagna verkställighetsförfarandet ligger nära en fjärde instans med de effekter detta får från resurs- och kostnadssynpunkt. Talan i verkställighetsärenden blir den sista chansen till uppehållstillstånd. Kostnaderna för det föreslagna systemet med verkställighetsprövningar blir sannolikt väsentligt högre än vad som redovisats i betänkandet. Sammanfattningsvis anser länsrätten att förslaget om verkställighetsprövning inte kan godtas.

Justitiekanslern

Justitiekanslern har i och för sig inte något att erinra mot den föreslagna ordningen men anser att frågorna bör övervägas ytterligare, framför allt när det gäller förslaget att Invandrarverket skall få upphäva ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning, om det finns hinder mot verkställighet.

3.3 Kostnader

Många av remissinstanserna anser att kommitténs redovisning av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen inte är tillfredsställande. Flera remissinstanser tror också att kostnaderna kommer att bli högre än vad kommittén räknat med. Endast Länsrätten i Skåne län tror att förslaget att lägga ut målen på ett visst antal länsrätter skulle innebära en besparing i jämförelse med att ha endast en utlänningsdomstol. Nedan följer en sammanfattning av de mest kritiska rösterna bland remissinstanserna.

Stockholms tingsrätt

Tingsrätten anser det vara en stor brist att man inom kommittén inte kunnat uppnå enighet i sina beräkningar av kostnaderna.

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten i Stockholm har gjort en utförlig egen beräkning av kostnaderna i kammarrätt om utredningens förslag skulle genomföras. Beräkningen visar att kostnaderna för den föreslagna reformen skulle kunna bli betydligt högre än vad som framgår av betänkandet.

Kammarrätten i Jönköping

Kammarrätten bedömer att det av kommittén föreslagna alternativet kräver betydligt större resurser än vad gällande ordning gör.

Länsrätten i Stockholms län

De tre kostnadsberäkningar som redovisas i betänkandet har enligt länsrätten en sak gemensamt, nämligen att de alla är för lågt beräknade. Majoritetens beräkningar betecknar länsrätten som glädjekalkyler.

De beräkningar som gjorts av Siv Helmer och Håkan Sandesjö i deras särskilda yttranden bygger båda på den felaktiga förutsättningen att mål om avvisning och utvisning skulle kunna jämföras med en genomsnittskostnad för LVU- och LVM-mål (dvs. mål enligt lagarna om vård av unga resp. vård av missbrukare). Länsrätten å sin sida räknar med att kostnaden i mål om avvisning och utvisning enligt utlänningslagen kommer att uppgå till minst tre gånger genomsnittsbeloppet för LVU- och LVM-målen. Kostnaderna i kammarrätt kommer enligt länsrätten att uppgå till minst det dubbla jämfört med Siv Helmers och Håkan Sandesjös beräkningar.

Domstolsverket

Verket anser att kostnaderna för kommitténs förslag väsentligt kommer att överstiga kostnaderna för dagens ärendehantering. De

osäkerhetsfaktorer som finns i kostnadsanalysen kan i stor utsträckning endast verka höjande.

Statskontoret

Statskontoret anser att kostnadskalkylerna bör utvecklas och förtydligas.

Riksrevisionsverket

Verket finner det märkligt att kommitténs ledamöter inte kunnat enas om antaganden och deras konsekvenser för den framtida kostnadsbilden. Detta tyder på att kommittén inte utrett och jämfört olika alternativ tillräckligt grundligt.

Svenska flyktingrådet

Flyktingrådet anser att kommitténs redovisning av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen inte är tillfredsställande och att en mer kvalificerad ekonomisk beräkning bör göras.

4 Problem med nuvarande ordning

I direktiven för NIPU (dir. 1997:20) anförde regeringen bl.a. följande om utredningsbehovet.

Handläggningen av asylärenden har under en lång följd av år kritiserats för att handläggningstiderna varit långa och att insynen i processen från såväl parter som allmänhet varit dålig. Försök att reformera systemet har gjorts vid åtskilliga tillfällen. År 1989 regionaliserades Invandrarverket ---. År 1992 inrättades Utlänningsnämnden för att i första hand avlasta regeringen hanteringen av överklagandeärenden. Med inrättandet av Utlänningsnämnden ökade insynen genom att politiskt tillsatta lekmän fick delta i besluten. Någon motsvarande insyn finns inte i Invandrarverkets beslutsfattande. Insynen i Invandrarverket sker i första hand genom styrelsen. Denna har insyn i enskilda ärenden endast genom att den får information i ärenden som fått uppmärksamhet. ---

Det kan konstateras att problemen med såväl effektiviteten som insynen i asylprocessen kvarstår. 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 skäl är statsfinansiellt. Långa väntetider medför stora kostnader för de asylsökandes uppehälle.

Insynen i asylprocessen är emellertid inte mindre viktig. Att den asylsökande och hans eller hennes offentliga biträde skall ha insyn är självklart. Allmänhetens möjlighet till insyn är emellertid också viktig för att myndigheternas verksamhet skall kunna granskas. Att en sådan granskning kan ske ger legitimitet åt de enskilda besluten och bidrar slutligen till att värna asylrätten.

NIPU:s betänkande innehåller inte någon närmare genomgång av problemen med nuvarande ordning. Åtskilliga av remissinstanserna efterlyser därför en genomgång och analys av de problem som finns i dagens asylprocedur. Flera remissinstanser framhåller den bristande insynen i handläggningen som ett stort problem.

Vid sammanträffande med arbetsgruppen har företrädare för Utlänningsnämnden som de största problemen med den nuvarande ordningen framhållit dels ordningen för prövning av ansökningar om uppehållstillstånd som görs efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning (s.k. nya ansökningar, NUT), dels sekretessreglerna.

När det gäller NUT har såväl antalet ansökningar som andelen bifall kommit att vida överstiga vad lagstiftaren förutsatte. En orimligt stor del av Utlänningsnämndens resurser måste därför avsättas för handläggningen av dessa ärenden.

Sekretessreglerna innebär enligt nämnden att insynen i utlänningsärenden blir dålig för såväl parterna som för allmänheten. Det minskar förtroendet för beslutsfattandet i dessa ärenden.

Förutom en översyn av ordningen för NUT och av sekretessreglerna är det enligt Utlänningsnämnden angeläget att ett tvåpartsförfarande införs, att kravet på muntlighet går längre än förvaltningsprocesslagens regler samt att beslutsmotiveringarna förbättras. Endast på det sättet kan allmänheten få ett större förtroende för beslutsfattandet i dessa frågor.

Vid sammanträffande med delar av arbetsgruppen har företrädare för Statens invandrarverk framhållit att tilltron till verkets beslut hos framför allt massmedierna måste öka. För att man skall kunna uppnå det måste insynen i processen förbättras och beslutsfattaren själv måste i större utsträckning delta i muntlig handläggning eller förhandling i ärendet.

Från Invandrarverkets sida har också framhållits att medverkan av frivilligorganisationer skulle vara av stort värde liksom någon form av advokatjour.

Arbetsgruppen har vid sin genomgång av remissyttrandena över NIPU:s betänkande, av vad som förts fram vid gruppens

sammanträffanden med företrädare för Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden och med beaktande av vad som kommit fram i den allmänna debatten funnit att de största problemen med den nuvarande ordningen är främst följande.

- Handläggningstiderna hos såväl Invandrarverket som Utlänningsnämnden är alltför långa.

- Allmänhetens insyn i processen är dålig. Det bidrar till ett bristande förtroende för de beslut som fattas.

- Muntlig förhandling förekommer i alltför liten utsträckning.

- Ärenden rörande NUT (ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning) tar alltför stora resurser i anspråk. Den nuvarande ordningen med NUT - och inte minst den omständigheten att många ger in flera ansökningar - bidrar till att det tar lång tid innan avlägsnandebeslut kan verkställas.

- Det förekommer i alltför stor utsträckning att nya skäl åberopas när ett avslagsbeslut överklagas, trots att skälen rimligen borde ha kunnat åberopas på ett tidigare stadium. Det ställer ofta krav på ytterligare utredning och kontroll i ärendet, vilket bidrar till långa handläggningstider.

De långa handläggningstiderna har flera olika orsaker. En orsak kan vara bristande resurser eller felaktig fördelning av resurser. En annan kan vara brister i rutiner hos myndigheterna eller bristande utbildning för uppgiften eller bristande erfarenhet hos personalen. Vid sina kontakter med myndigheterna har arbetsgruppen erfarit att det pågår ett ständigt arbete hos myndigheterna när det gäller att finna förenklade rutiner. Det ingår dock inte i arbetsgruppens uppdrag att närmare gå in på frågan om vare sig den totala resursfrågan eller om myndigheternas interna rutiner. Det är frågor för riksdag och regering samt för myndigheterna att lösa.

Arbetsgruppens uppdrag är, som tidigare framhållits, i första hand att utreda en ordning där utlänningsärenden i andra instans handläggs i en specialdomstol. I det sammanhanget kommer arbetsgruppen också att uppmärksamma de frågor som rör möjligheterna till allmänhetens insyn i processen, möjligheterna och rätten till muntlig förhandling samt ordningen för prövning av

ansökningar om uppehållstillstånd i ärenden där det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

5 En specialdomstol eller en domstolsliknande nämnd

I direktiven för NIPU betonades vikten av rättssäkerhet och snabbhet i förfarandet. NIPU föreslog i sitt betänkande (s. 206 f.) bl.a. att processordningen skulle innehålla tvåpartsförfarande och möjlighet till muntlig förhandling mellan parterna. Därmed skulle rättssäkerheten öka.

För att få snabbhet i förfarandet ansåg NIPU att det i och för sig skulle vara önskvärt med endast två instanser för prövning av dessa ärenden. Med förslaget att lägga överklagandena på de allmänna förvaltningsdomstolarna ansåg NIPU det dock inte möjligt att föreslå ett system med endast två instanser. För att få ökad snabbhet i förfarandet betonade NIPU i stället vikten av flexibilitet hos utrednings- och beslutsorganisationen.

Som tidigare framgått valde NIPU att inte närmare belysa en ordning där överklagandena i andra instans skulle avgöras av en specialdomstol eller en särskild nämnd, vilket också skulle kunna innebära prövning i endast två instanser. Att belysa den frågan är nu arbetsgruppens uppgift.

En första fråga att ta ställning till är om en enda överklagandinstans i utlänningsärenden bör vara en specialdomstol eller en domstolsliknande nämnd.

Domstolar

En domstol och en domstolsliknande nämnd kan i och för sig ha likartade arbetsuppgifter och fungera på liknande sätt.

Domstolarna har tillerkänts en särställning jämfört med andra organ i samhället genom regeln att de skall vara oberoende och självständiga. Den grundläggande regeln finns i 11 kap. 2 § regeringsformen (RF) där det anges att varken en myndighet eller riksdagen får bestämma hur en domstol skall döma i ett enskilt fall eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall.

De två högsta domstolarna är nämnda i regeringsformen. I 11 kap. 1 § RF sägs att högsta allmänna domstol är Högsta domstolen och att Regeringsrätten är högsta förvaltningsdomstol. Andra domstolar inrättas med stöd av lag. Enligt 11 kap. 4 § RF skall föreskrifter om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvud dragen av deras organisation och om rättegången ges i lag.

Huvudregeln är att det vid domstolarna skall finnas ordinarie domare, dvs. domare som har förordnats på sin tjänst utan tidsbegränsning. För domstolar som har inrättats för vissa bestämda grupper av mål får undantag dock göras i lag. Detta gör det möjligt med det system med tidsbegränsade förordnanden som i dag finns för domarna i Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen.

Som en särskild rättssäkerhetsgaranti brukar betecknas kravet på att domare när de väl utnämnts bör vara oavsättliga. Den enskilde domarens oberoende ställning garanteras genom bestämmelsen i 11 kap. 5 § RF där förutsättningarna för att skilja en ordinarie domare från tjänsten anges. Av bestämmelsen följer att förflyttning av en ordinarie domare endast får ske till en annan jämställd domartjänst och om det är påkallat av organisatoriska skäl.

Utöver de allmänna domstolarna (tingsrätter och hovrätter) och de allmänna förvaltningsdomstolarna (länsrätter och kammarrätter) finns i dag tre s.k. specialdomstolar, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsrätten. Tidigare har det funnits även andra specialdomstolar, exempelvis Bostadsdomstolen och försäkringsdomstolar. En strävan under senare år har emellertid varit att minska antalet specialdomstolar och att i stället föra över de ärendetyper som handlagts vid dessa domstolar till de allmänna domstolarna eller de allmänna förvaltnings-

domstolarna. Det finns dock inte något uttalat mål från statsmakternas sida att inga specialdomstolar skall finnas i framtiden. Justitieutskottet har uttalat att det inte kan uteslutas att det även i framtiden kommer att finnas behov av specialdomstolar för vissa måltyper (bet. 1997/98:JuU24). I en skrivelse våren 2000 om reformeringen av domstolsväsendet (skriv. 1999/2000:106) uttalar regeringen visserligen att en allomfattad princip under det senaste decenniet varit att specialdomstolar utanför de bägge domstolsslagen bör undvikas. Regeringen betonar dock samtidigt att det kan finnas mål som bäst hanteras i en specialdomstol utanför de allmänna domstolarna eller de allmänna förvaltningsdomstolarna och nämner som exempel Arbetsdomstolen.

I de lagar som reglerar de tre nuvarande specialdomstolarna, lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m., lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister och lagen (1977:729) om patentbesvärsrätten, finns till skillnad mot vad som gäller för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna inte krav på att det skall finnas några ordinarie domare. Däremot finns olika formulerade krav på vissa domare som att "ordföranden, vice ordföranden och en av de särskilda ledamöterna skall vara jurister och ha erfarenhet som domare" (Marknadsdomstolen), "ordförande och vice ordförande skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv" (Arbetsdomstolen) och "patentträttsråd skall vara tekniskt kunniga eller lagfarna" (Patentbesvärsrätten). Med "lagfaren" avses endast att vederbörande måste ha avlagt juristexamen.

Särskilda nämnder med domstolsliknande uppgifter

Det finns en rad olika nämnder som inrättats för att pröva olika typer av ärenden och där det finns liknande föreskrifter som beträffande specialdomstolarna om att ordföranden skall vara domare. Många av dessa nämnder bedömer främst lämpligheten av vissa beslut. Exempel på sådana nämnder är övervakningsnämnder, Kriminalvårdsnämnden och Hälso- och sjukvårdens

ansvarsnämnd. Men det finns också nämnder som är helt domstolsliknande och som är organiserade och fattar beslut på samma sätt som en domstol. Exempel på sådana nämnder är arrendenämnder och hyresnämnder inrättade enligt lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder samt statens va-nämnd inrättad enligt lagen (1987:839) om statens va-nämnd. För alla dessa tre nämnder gäller att ordföranden skall vara lagfaren, att ordförande och ledamöter utses av regeringen och att det är fråga om ett domstolsliknande förfarande med bestämmelser om muntlig förhandling.

En nämnd kan i princip ha samma befogenheter som en domstol. Av 2 kap. 9 § andra stycket RF framgår att vid prövning av ett frihetsberövande en prövning av en nämnd likställs med en domstolsprövning, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Huvudregeln enligt 11 kap. 3 § RF är visserligen att rättstvist mellan enskilda inte utan stöd av lag får avgöras av annan myndighet än domstol. Men även här finns således möjlighet att genom lag göra undantag från huvudregeln och att i detta avseende likställa en nämnd med en domstol.

När det gäller tillämpligheten av förvaltningsprocesslagen är förhållandet detsamma vare sig det är fråga om en specialdomstol eller ett domstolsliknande organ. Förvaltningsprocesslagen gäller enligt sin lydelse endast för de allmänna förvaltningsdomstolarna. I den lag varigenom en domstol eller en domstolsliknande nämnd inrättas finns dock möjlighet att föreskriva om och i så fall i vilken utsträckning som förvaltningsprocesslagens bestämmelser skall tillämpas. De möjligheterna är desamma både när det är fråga om en domstol och en nämnd.

Ovanstående exempel visar att det är svårt att dra någon klar skiljelinje mellan specialdomstolar och vissa domstolsliknande nämnder när det gäller befogenheter och arbetsuppgifter. En liten skillnad, som dock kanske inte är signifikativ, är att beslut av specialdomstolar antingen inte kan överklagas (Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen) eller också överklagas direkt till högsta instans (Patentbesvärsträtten). Beslut av domstolsliknande nämnder överklagas däremot regelmässigt till instans under högsta instans.

Överväganden

Arbetsgruppens bedömning: Alternativet till NIPU:s förslag bör vara en specialdomstol som prövar främst överklaganden över Migrationsverkets beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden. Över specialdomstolens beslut bör talan inte få föras.

Formellt sett torde en instans som överprövar främst Migrationsverkets beslut i utlännings- och medborgarskapsfrågor kunna konstrueras antingen som en specialdomstol eller som en domstolsliknande nämnd. I båda fallen kan i den särskilda lagen om domstolen eller nämnden bestämmelser lämnas om förhållanden som sammansättning, kompetenskrav på domare och ledamöter, möjligheter till muntlig förhandling och processordningen i övrigt.

Skillnaden mellan en specialdomstol och en domstolsliknande nämnd kan således synas liten. Enligt arbetsgruppen talar emellertid starka skäl för att alternativet till NIPU:s förslag bör vara att Migrationsverkets beslut får överklagas till en specialdomstol och inte till en domstolsliknande nämnd. Det förefaller för det första mest naturligt att använda benämningen domstol när det rör sig om en överprövningsinstans som skall organiseras och fatta beslut på ungefär samma sätt som andra specialdomstolar. Domstolen kommer också att få avgöra ett mycket stort antal ärenden. Med en överprövningsinstans som är organiserad som en domstol och som också betecknas som en domstol kan det vidare aldrig uppstå någon tvekan om att den instansen har möjlighet att begära förhandsyttrande från EG-domstolen. Det finns också anledning att anta att beslut av en domstol bland allmänheten accepteras i en annan och större utsträckning än beslut av en nämnd. Om domstolens beslut i större utsträckning än vad som i dag är fallet beträffande Utlänningsnämndens beslut accepteras inte bara av allmänheten utan också av sökandena bör det också kunna bidra till en

minskning av antalet fall där lagakraftvunna beslut prövas på nytt. Därmed skulle också den totala handläggningstiden kunna minska.

Arbetsgruppens uppfattning är mot ovanstående bakgrund att alternativet till NIPU:s förslag bör vara en specialdomstol som prövar främst överklaganden över Migrationsverkets beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden. Över specialdomstolens beslut bör talan inte få föras. Till vilket departement specialdomstolen skall höra tar arbetsgruppen inte ställning till.

6 Processuella ärenden som bör prövas av en specialdomstol

Nuvarande ordning och NIPU:s förslag

Enligt NIPU:s förslag skall de till länsrätterna knutna utlänningsdomstolarna pröva inte bara ärenden som rör utlänningars rätt att komma till Sverige och att uppehålla sig här samt medborgarskapsärenden utan även vad NIPU kallar processuella beslut i dessa ärenden. En utförlig redogörelse för dessa processuella beslut finns i sammanfattningen av NIPU:s förslag i avsnitt 2. Sammanfattningsvis innebär NIPU:s förslag följande vad gäller dessa olika beslut.

1. **Förvar.** Beslut om förvar kan fattas av Invandrarverket, Utlänningsnämnden eller en polismyndighet. Dessa myndigheters beslut om förvar kan i dag överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om regeringen handlägger ett utlännings- eller medborgarskapsärende, kan beslut om förvar även fattas av det statsråd som skall föredra ärendet i regeringen. Ett statsråds beslut om förvar kan överklagas direkt till Regeringsrätten. När det gäller statsråds beslut om förvar föreslår NIPU ingen ändring. NIPU föreslår att beslut om förvar i övriga fall skall överklagas till utlänningsdomstol.

Invandrarverket har sedan oktober 1997 huvudansvaret för placering och behandling av utlänningar som har tagits i förvar. Även Invandrarverkets beslut i samband med placering och

behandling av utlänningar som tagits i förvar skall enligt NIPU:s förslag överklagas till utlänningsdomstol.

2. Frågor om offentligt biträde. Beslut i frågor som rör offentligt biträde (förordnande, ersättning m.m.) fattas i de flesta fall av Invandrarverket men kan också fattas av Utlänningsnämnden, en polismyndighet eller en tjänsteman i Regeringskansliet. Utlänningsnämndens beslut i biträdesfrågor kan inte överklagas. I alla övriga fall överklagas besluten till Utlänningsnämnden, således även när de fattats av en polismyndighet eller av en tjänsteman i Regeringskansliet. NIPU föreslår att alla beslut i frågor som rör offentligt biträde skall kunna överklagas till utlänningsdomstol.

3. Avvisande av ombud eller biträde (som inte är offentligt biträde). Bestämmelserna om avvisande av ombud eller biträde finns i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Sådana beslut överklagas i samma ordning som ärendet i övrigt. Det innebär att ett sådant beslut av Invandrarverket överklagas till Utlänningsnämnden. NIPU föreslår att beslut i sådana ärenden skall kunna överklagas till utlänningsdomstol.

4. Ersättning till annan än offentligt biträde. Även annan än offentligt biträde kan få ersättning för inställelse till förhandling eller annan muntlig handläggning. Detsamma gäller tolk. Beslut om sådana ersättningar kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. NIPU föreslår att beslut i sådana ärenden skall kunna överklagas till utlänningsdomstol.

5. Jävsinvändning. Beslut i en jävsfråga torde som NIPU framhåller i dag kunna överklagas i samma ordning som beslut i huvudärendet, vilket innebär att beslut av Invandrarverket i en jävsfråga kan överklagas till Utlänningsnämnden. NIPU föreslår att beslut i jävsfrågor skall överklagas till utlänningsdomstol.

6. Omhändertagande av biljett. Beslut om att omhänderta en utlännings biljett kan fattas av Invandrarverket eller av en

polismyndighet. Sådana beslut kan i dag överklagas till allmän förvaltningsdomstol. NIPU föreslår att beslut om omhändertagande av biljett skall kunna överklagas till utlänningsdomstol.

7. Transportörs kostnadsansvar. Beslut i frågor som rör transportörs kostnadsansvar kan i dag överklagas till allmän förvaltningsdomstol. NIPU föreslår att sådana beslut skall kunna överklagas till utlänningsdomstol.

8. Avgifter i vissa ärenden. I utlänningsförordningen finns bestämmelser om avgifter i vissa ärenden (7 kap. 7 a och 7 b §§). I huvudsak hänvisas till avgiftsförordningen (1992:191). Enligt den förordningen (14 §) får en myndighets beslut om avgift överklagas i samma ordning som gäller för det ärende ansökan avser. I fråga om resedokument anges direkt i utlänningsförordningen (7 kap. 7 b §) att beslut om avgift får överklagas i samma ordning som gäller för andra beslut i fråga om resedokument. NIPU föreslår inte någon ändring när det gäller överklagande av beslut om avgift.

Överväganden

Arbetsgruppens förslag: Samtliga ärenden som i dag kan överklagas till Utlänningsnämnden skall kunna överklagas till en specialdomstol för utlänningsärenden. De ärenden som i dag kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol skall överklagas dit även i fortsättningen.

Processuella frågor

Som framgått av ovanstående redogörelse innebär NIPU:s förslag att i princip samtliga vad kommittén kallar processuella beslut skall överklagas till en utlänningsdomstol. NIPU motiverar sitt förslag med att det skulle förenkla instans- och processordningen.

NIPU torde här också ha beaktat att det skulle kunna framstå som svårförklarligt att vissa ärenden skulle överklagas till en av tre länsrätter medan beslut i andra ärenden skulle kunna överklagas till samtliga länsrätter.

Vid ett alternativ med en specialdomstol framstår det inte som lika naturligt att beslut i alla processuella frågor skall överklagas till en sådan specialdomstol i stället för som i dag till allmän förvaltningsdomstol. I sammanhanget måste också beaktas att ett alternativ med en specialdomstol skulle innebära prövning i endast en domstolsinstans för ärenden som överklagas dit, medan NIPU:s förslag skulle ge möjlighet till prövning i två domstolsinstanser, utlänningsdomstol och Utlänningsöverdomstol.

Regeringsrätten har i sitt remissyttrande över NIPU:s förslag framhållit att förslaget innebär en väsentlig avvikelse från den ordinära handläggningsordningen för förvaltningsmål genom att det till skillnad mot i dag inte längre skulle finnas möjlighet att föra upp vissa mål till högsta instans, dvs. Regeringsrätten. Regeringsrätten framhåller i fråga om förvar, som ju innebär ett administrativt frihetsberövande, att eventuella försvagningar när det gäller möjligheterna att överklaga måste övervägas mycket ingående. När det gäller transportörs kostnadsansvar påpekar Regeringsrätten att förslaget innebär att tredje man får nöja sig med två domstolsinstanser mot normalt tre, trots att målen rör s.k. civila rättigheter.

Mot ovanstående bakgrund finner arbetsgruppen att det är nödvändigt att, vid ett alternativ med en specialdomstol, överväga vilka ärenden som bör överklagas till en sådan domstol och vilka ärenden som bör överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av 22 a § förvaltningslagen (1986:223) följer att beslut skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av särskilda bestämmelser. I den mån några särskilda föreskrifter inte meddelas kommer alltså alla typer av beslut enligt utlänningslagen att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det innebär också att dessa ärenden kommer att kunna prövas i tre domstolsinstanser; länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten. Prövningstillstånd krävs dock vid överklagande till kammarrätt och Regeringsrätten.

1. **Förvar.** Beslut om förvar har ett nära samband med frågan om en utlänning skall tillåtas stanna här i landet eller inte. Förvarsgrunderna anges i 6 kap. 2 och 3 §§ UtIL. Dessa grunder innebär i princip att beslut om förvar kräver att förvarstagandet är nödvändigt antingen för att utreda utlänningens rätt att stanna här eller för att det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas eller det är fråga om verkställighet av ett sådant beslut och att det kan antas att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här. Det nära sambandet med frågan om utlänningens rätt att stanna här i landet innebär ett starkt argument för att även frågor om förvar skall överklagas i samma ordning som gäller för avvisning och utvisning. Samtidigt måste beaktas att det här är fråga om administrativa frihetsberövanden, där intresset av att kunna få frågan prövad i flera domstolsinstanser är särskilt starkt. De flesta beslut om förvar avser visserligen mycket kortvariga förvar i samband med verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Om det finns synnerliga skäl för det, kan emellertid beslut om förvar i undantagsfall komma att gälla förvarstagande under flera månader. Det skulle vara mycket otillfredsställande, om ett sådant beslut skulle kunna överklagas till endast en domstolsinstans. Det skulle också kunna anses som diskriminerande eftersom endast utländska medborgare kan tas i förvar och svenska medborgare vid alla former av frihetsberövande har rätt till domstolsprövning i tre instanser, antingen via de allmänna domstolarna eller de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Vidare måste beaktas att många förvarsbeslut avser förvar i samband med verkställighet. Som påpekats ovan är visserligen många av dessa förvar mycket kortvariga. Framför allt när det är fråga om förvar i avvaktan på verkställighet av domstols beslut om utvisning, kan det dock röra sig om mycket långvariga förvar. Dessa förvarsbeslut har ingen direkt koppling till något ärende som kan komma under en specialdomstols prövning, vilket talar för att i vart fall denna typ av förvarsbeslut borde överklagas i samma ordning som i dag. Härtill kommer att det vid långvariga förvar kan bli fråga om att den myndighet som fattat eller fastställt ett förvarsbeslut måste hålla muntlig förhandling i ärendet (jfr 6

kap. 7 § UtlL). De utlänningar det gäller kan sitta i förvar i princip var som helst i landet. Det skulle vara mycket opraktiskt om förhandling i förvarsärenden skulle hållas av en central myndighet.

Migrationsverkets beslut i samband med placering och behandling av förvarstagna har heller inte något nära samband med huvudfrågan, om en utlänning skall tillåtas stanna i Sverige eller inte. Dessa frågor lämpar sig därför bäst för att behandlas inom de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Arbetsgruppens slutsats blir att beslut om förvar liksom hittills bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om ett alternativ med en specialdomstol för utlänningsärenden i allmänhet skulle väljas. Detsamma bör gälla Migrationsverkets beslut i samband med placering och behandling av förvarstagna.

NIPU:s förslag innebär vidare att ett beslut om förvar som fattas av den högsta domstolsinstansen, Utlänningsöverdomstolen, inte skulle kunna överklagas. Vid ett alternativ med en specialdomstol som enda domstolsinstans, bör dock ett beslut om förvar som fattas av denna domstol kunna överklagas. För att undvika en alltför utdragen instansordning bör ett sådant överklagande ske direkt till kammarrätten.

I likhet med enligt NIPU:s förslag och nuvarande ordning bör ett beslut om förvar som fattas av det ansvariga statsrådet överklagas direkt till Regeringsrätten.

2. Frågor om offentligt biträde, avvisande av ombud eller biträde, jävsfrågor samt avgifter i vissa ärenden. Dessa frågor har ett mycket nära samband med huvudärendet. Liksom i dag bör de överklagas i samma ordning som huvudärendet, vilket innebär att beslut i dessa ärenden vid ett alternativ med en specialdomstol bör överklagas till denna domstol.

3. Omhändertagande av biljett samt ersättning till annan än offentligt biträde. Arbetsgruppen kan inte finna några starka skäl för att det för dessa typer av ärenden - vid ett alternativ med en specialdomstol - skulle gälla en annan instansordning än i dag. Arbetsgruppen anser därför - till skillnad mot NIPU - att beslut i

dessa ärenden bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

4. **Transportörs kostnadsansvar.** Frågor som rör transportörs kostnadsansvar kan avse mycket stora ekonomiska belopp, särskilt som beslut i ett ärende kan få prejudicerande betydelse för ett stort antal andra ärenden. Det skulle vara otillfredsställande om sådana beslut skulle kunna prövas i endast en domstolsinstans. Vid ett alternativ med en specialdomstol bör därför ärenden som rör transportörs kostnadsansvar liksom i dag överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Verkställighetsärenden

Beslut av Migrationsverket i verkställighetsärenden bör kunna överklagas till en specialdomstol för utlänningsärenden i enlighet med vad arbetsgruppen föreslår i kap. 8 om Ny prövning av beslut som vunnit laga kraft.

Medborgarskapsärenden

Arbetsgruppen har även övervägt om det skulle vara lämpligt att låta överklagande i ärenden rörande svenskt medborgarskap gå till allmän förvaltningsdomstol. Medborgarskapsärenden kräver inte samma mått av kunskap om förhållanden i andra länder som utlänningsärenden gör. Samtidigt har dock ett medborgarskapsärende ofta samband med ett tidigare utlänningsärende.

Avslag på en ansökan om naturalisation överklagas i dag till Utlänningsnämnden medan beslut i anmälningsärenden (där beslut fattas av Invandrarverket eller en länsstyrelse) och förklaringsärenden (där beslut fattas av Utlänningsnämnden) överklagas till allmän förvaltningsdomstol. NIPU:s förslag innebär

att i princip alla medborgarskapsärenden skulle överklagas till utlänningsdomstol.

Arbetsgruppen anser i likhet med NIPU att ärenden rörande naturalisation bör handläggas i samma ordning som utlänningsärenden i allmänhet. Övriga medborgarskapsärenden bör liksom i dag kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det innebär att de medborgarskapsärenden som i dag överklagas till Utlänningsnämnden vid ett alternativ med en specialdomstol bör överklagas till denna domstol.

7 Organisationen av en specialdomstol och rättegången där

Vid ett alternativ med en specialdomstol måste övervägas om NIPU:s förslag i fråga om domstolens sammansättning och processuella regler m.m. bör gälla eller om någon annan lösning bör sökas. Därvid måste beaktas att NIPU:s förslag skulle innebära prövning i två domstolsinstanser medan ett alternativ med en specialdomstol innebär prövning i endast en domstolsinstans som också skall fungera som prejudikatinstans. Vidare bör beaktas vad som i dag gäller i fråga om sammansättningen av andra domstolar.

7.1 Domstolens sammansättning (domförhetsregler)

Ordningen i andra domstolar

En **tingsrätt** är i brottmål i regel domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. I bötesmål kan det vara en ensamdomare. Vid lika röstetal gäller den utgång som för den tilltalade är den lindrigare eller mindre ingripande.

I tvistemål är tingsrätten i regel domför med tre lagfarna domare. Huvudförhandling kan i vissa fall också hållas i förenklad

form (t.ex. i s. k småmål, dvs. mål som endast rör ett mindre belopp) och rätten består då av en ensamdomare. I familjemål består sammansättningen av en lagfaren domare och tre nämndemän. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

En **hovrätt** är i brottmål i regel domför med tre lagfarna domare och två nämndemän. I tvistemål är det tre lagfarna domare, om tingsrätten haft tre domare skall det dock vara minst fyra i hovrätten. Liksom i tingsrätten skall det i familjemål ingå nämndemän. Sammansättningen i hovrätten är då tre domare och två nämndemän. Omröstningsreglerna är desamma som i tingsrätt.

I **Högsta domstolen**, HD, kan avgörande träffas i en rad olika sammansättningar; en, tre, fem eller nio ledamöter eller i plenum. Nämndemän förekommer inte i HD. Omröstningsreglerna är desamma som i tingsrätt.

I **länsrätt** är det i regel en lagfaren domare och tre nämndemän. I vissa mål kan en ensamdomare besluta.

I **kammarrätt** är det enligt huvudregeln tre lagfarna domare och inga nämndemän. I vissa måltyper, bl.a. i de mål som kan säga ligga närmast utlänningsärendena, dvs. mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, är kammarrätten domför med tre domare och två nämndemän.

I **Regeringsrätten** avgörs ärenden av ett eller fem regeringsråd eller i plenum. Nämndemän förekommer inte i Regeringsrätten.

I de allmänna förvaltningsdomstolarna tillämpas omröstningsreglerna för brottmål respektive tvistemål vid de allmänna domstolarna.

För de fristående specialdomstolarna gäller följande.

Arbetsdomstolen består av högst fyra ordförande, högst fyra vice ordförande samt sjuutton andra ledamöter. Ordförande och vice ordförande skall vara domare. Av ledamöterna skall tre ha särskilda insikter i förhållandena på arbetsmarknaden medan fjorton representerar arbetsgivar- respektive arbetstagersidan. Domstolen är enligt huvudregeln domför med en domare samt högst sex och lägst fyra ledamöter. Särskilda bestämmelser finns som skall garantera en viss jämvikt mellan de olika sidorna bland ledamöterna. Omröstningsreglerna är desamma som enligt

tvistemålsreglerna i allmän domstol. Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för en tid av tre år.

Marknadsdomstolen består av en ordförande, en vice ordförande och fem särskilda ledamöter. Ordföranden, vice ordföranden och en av de särskilda ledamöterna skall vara jurister och ha erfarenhet som domare. De övriga fyra ledamöterna skall vara ekonomiska experter. Domstolen är enligt huvudregeln domför med en domare och tre andra ledamöter. Omröstningsreglerna är desamma som i tvistemål i allmän domstol. Ledamöter och ersättare utses av regeringen för viss tid.

Patentbesvärsträtten består av patenträttsråd som skall vara antingen tekniskt kunniga eller lagfarna. Ordföranden skall vara lagfaren. Rätten är domför med tre ledamöter. För vissa typer av mål finns särskilda regler som innebär krav på viss fördelning bland tekniskt kunniga och lagfarna ledamöter när mål avgörs. Bestämmelserna om omröstning i tvistemål och brottmål i de allmänna domstolarna gäller i tillämpliga delar.

Miljödomstolarna, som inte är specialdomstolar i egentlig mening eftersom de är knutna till vissa tingsrätter, är enligt huvudregeln domföra med ordförande, ett miljöråd och två sakkunniga ledamöter. Ordföranden skall vara domare i den tingsrätt som miljödomstolen är knuten till. Omröstningsreglerna är i princip desamma som i tvistemål i allmän domstol.

Miljööverdomstolen (som är knuten till Svea hovrätt) är domför med fyra ledamöter varav minst tre skall vara lagfarna domare.

Utlänningsnämnden är inte någon specialdomstol. Den beskrivs ofta som ett domstolsliknande organ. Nämnden består av ordförande, ersättare för ordförande och övriga ledamöter till det antal regeringen bestämmer. Ordförande och ersättare för ordförande skall vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet. Utlänningsnämnden är beslutför med en ordförande och två ledamöter. I ärenden av principiellt intresse kan beslut fattas av två ordförande och fyra ledamöter. Omröstningsreglerna är desamma som i brottmål i allmän domstol. Det innebär att vid lika röstetal den för utlänningen mest fördelaktiga utgången skall gälla. I vissa främst

processuella frågor kan beslut fattas av en ensam ordförande. En ensam ordförande kan också fatta beslut i andra frågor, om prövningen är av enkelt slag.

NIPU:s förslag

Enligt NIPU:s förslag skall reglerna om rättens sammansättning i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar gälla också för utlänningsdomstolarna och Utlänningsöverdomstolen. Det innebär att utlänningsdomstolen skulle vara domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Mål av enkel beskaffenhet skulle dock kunna avgöras av en ensam juristdomare.

Utlänningsöverdomstolen skulle enligt huvudregeln vara domför med tre juristdomare. I fråga om beslut om avvisning och utvisning skulle dock nämndemän delta i avgörandet, om nämndemän deltagit i utlänningsdomstolen och målet avgjordes efter muntlig förhandling.

Överväganden

Arbetsgruppens bedömning: Huvudregeln bör vara att en specialdomstol är domför med en lagfaren domare och tre lekmannedamöter. I ärenden som inte innebär att sökandens rätt att stanna i Sverige prövas liksom i övriga ärenden som kan anses vara av enkel beskaffenhet bör beslut kunna fattas av en ensamdomare. Om ärendet har principiell betydelse eller om det annars finns särskilda skäl, skall beslut kunna fattas i en sammansättning med tre lagfarna domare och tre lekmän.

Deltagande av lekmän huvudregel

En utgångspunkt måste enligt arbetsgruppens mening vara att det även i fortsättningen skall finnas ett lekmanainflytande i utlänningsärenden. Som regeringen framhöll i samband med att Utlänningsnämnden inrättades (prop. 1991/92:30) syftar ett inslag av lekmän inte bara till att själva avgörandena skall bli välgrundade och riktiga. Mest väsentligt är kanske att inslaget av lekmän ger allmänheten insyn i ärendena. Den insynen kommer att förbättras genom förslaget att muntlig förhandling skall vara huvudregel i ärenden om avvísning och utvisning. Lekmännen får då en direkt kontakt med utlänningen. Lekmännens betydelse för allmänhetens insyn har en alldeles särskild tyngd i utlänningsärenden, där handlingar i stor utsträckning är sekretessbelagda och där muntliga förhandlingar oftast måste hållas inom lyckta dörrar för att skydda den enskilde.

Vissa enklare beslut måste emellertid kunna fattas av en ensam domare. Med hänsyn till att en specialdomstol också skall fungera som prejudikatinstans är det vidare nödvändigt att beslut i vissa fall kan fattas av en större krets än bara en domare och ett par andra ledamöter eller nämndemän.

Huvudregeln bör enligt arbetsgruppens mening vara att en specialdomstol är domför med en lagfaren domare och tre andra ledamöter (lekmanaledamöter). Det stämmer överens med vad som i dag gäller för tingsrätter och länsrätter och som enligt NIPU:s förslag skulle komma att gälla även för utlänningsdomstolarna. Det är således en ledamot ytterligare i jämförelse med vad som i dag gäller för Utlänningsnämnden.

Beslut av ensamdomare

En viss ledning för i vilka fall beslut skall kunna fattas av en ensamdomare, av en domare tillsammans med ledamöter eller av mer än en domare tillsammans med ledamöter bör kunna hämtas från vad som nu gäller för Utlänningsnämnden. Beaktas bör dock

också vad som kan anses vara vanlig sammansättning såväl i de allmänna domstolarna som i andra domstolar.

Beslut som inte innebär att sökandens rätt att stanna i Sverige prövas bör kunna fattas av en ensam domare - i vart fall såvida det inte är fråga om ett ärende av principiellt intresse eller som eljest är av särskild betydelse. Detsamma gäller beslut i andra ärenden som kan anses vara av enkel beskaffenhet. Kritik har riktats mot Utlänningsnämnden därför att man ansett att ärenden alltför ofta avgjorts utan deltagande av lekmanaledamöter. Den kritiken kommer också fram i reservationer och ett särskilt yttrande som fogats till NIPU:s betänkande. NIPU anförde i sitt betänkande i denna del bl.a. följande (s. 268).

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 sökandens 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.

Till vad NIPU anført vill arbetsgruppen lägga att några egentliga slutsatser inte kan dras av hur många eller hur stor andel av samtliga beslut som fattats av en ensamdomare. Det är inte ovanligt att ett större antal asylsökande inom loppet av relativt kort tid kommer från samma område och åberopar i stort sett likartade skäl. Sedan några sådana ärenden avgjorts kan en stor del av de återstående anses vara av enkel beskaffenhet.

Beslut i större sammansättning

Om ett ärende har principiell betydelse eller om det annars finns särskilda skäl till det, t.ex. att ärendet kan anses vara svårbedömt, skall beslut i specialdomstolen kunna fattas i en sammansättning med tre domare och tre lekmän.

Domstolen måste själv få avgöra i vilken sammansättning beslut skall fattas i olika fall. Enligt arbetsgruppens mening måste det vara naturligt om domstolen då till att börja med kommer att fatta en stor andel av besluten i en sammansättning med flera beslutsfattare och om allteftersom erfarenheterna ökar andelen ärenden som avgörs i en mindre sammansättning kommer att öka.

Omröstningsregler

<p>Arbetsgruppens förslag: Vid lika röstetal skall den för utlänningen förmånligaste utgången gälla.</p>

Liksom i Utlänningsnämnden i dag och i likhet med NIPU:s förslag bör enligt arbetsgruppen vid lika röstetal den för utlänningen förmånligaste utgången gälla. Det innebär också att lekmannedamöter när ett ärende avgörs i den större sammansättningen kan överrösta juristdomarna. Det kan i dag i de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna förekomma endast i tingsrätt och länsrätt, eftersom det är endast där som mål kan avgöras i en sammansättning med fler nämndemän än juristdomare. I högre rätt kan nämndemännen inte överrösta domarna eftersom juristdomarna där alltid är fler än nämndemännen. Det skulle enligt NIPU:s förslag inte heller bli möjligt i Utlänningsöverdomstolen. I de kvarvarande specialdomstolarna kan däremot liksom i miljödomstolarna och Utlänningsnämnden i dag lekmännen överrösta domarna. En motsatt ordning i de ärenden som skulle komma att handläggas av en specialdomstol för utlänningsärenden skulle således komma att skilja sig från vad som gäller för övriga specialdomstolar. Den skulle också kunna uppfattas som ett försämrat lekmannainflytande i förhållande till vad som i dag gäller för Utlänningsnämnden.

Domare, lekmän och andra anställda vid domstolen

Arbetsgruppens bedömning: Det bör inte sättas upp några krav på att ordinarie domare skall delta när ärenden avgörs. Lagfarna domare som inte är ordinarie måste kunna delta. Lekmannainflytandet bör vara av i princip samma karaktär som i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna och lekmännen bör därför utses av regeringen efter nominering av de politiska partierna.

Domare

NIPU har i sitt betänkande (s. 268) uttalat att mål om avvisning eller utvisning inte bör lottas på rotlar som innehas av andra än ordinarie domare. De bör enligt NIPU inte heller avgöras annat än med någon som är eller har varit ordinarie domare som ensamdomare eller som ordförande.

Det är inte vanligt att det ställs upp krav på att ett ärende får avgöras endast av ordinarie domare. När en tingsrätt är domför med tre lagfarna domare gäller dock att minst en av dem skall vara ordinarie domare i tingsrätten eller av regeringen för viss tid anställd lagman eller chefsrådmän. I övrigt kan i en tingsrätt tjänstgöra flera andra än ordinarie domare och som kan döma i vissa mål. Det kan gälla tingsnotarier, som kan förordnas att döma i vissa enklare mål, tingsfiskaler som kan förordnas att döma i de flesta mål men som dock enligt tingsrättsinstruktionen (1996:381) inte får tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet, samt assessorer som i princip kan avgöra alla typer av mål och ärenden.

Bestämmelserna om domförhet i länsrätt är likartade med dem om domförhet i tingsrätt. Som framgått ovan är länsrätt normalt domför med en domare och tre nämndemän. Om det finns särskilda skäl till det, får antalet domare utökas med en och detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. I motsats till vad som gäller i fråga om tingsrätt finns dock inte krav på att det i

något fall skall vara fråga om ordinarie domare. Liksom i tingsrätt får flera olika kategorier (notarier, fiskaler, assessorer) förordnas att avgöra mål och ärenden.

I de nu existerande specialdomstolarna finns inte krav på att ordinarie domare måste delta när mål och ärenden avgörs.

NIPU har i sitt betänkande (s. 268) som skäl för sitt förslag att ärenden som rör avvisning och utvisning inte bör lottas på rotlar som innehas av andra än ordinarie domare anfört att besluten många gånger kan vara känsliga och ha stor betydelse för enskilda människors livsöden. Arbetsgruppen instämmer i och för sig med vad NIPU anfört om att det rör sig om beslut som är av utomordentligt stor betydelse för den enskilde. Det behöver emellertid inte innebära att alla dessa beslut också är av komplicerad natur. En ordning som innebär att sådana beslut skall fattas av ordinarie domare skulle för det första innebära att det vid en specialdomstol för utlänningsärenden måste finnas ordinarie domare - till skillnad mot vad som gäller för de andra specialdomstolarna. Det skulle också enligt arbetsgruppens mening allvarligt äventyra den önskvärda flexibiliteten i en specialdomstol.

Det är tveksamt om det i en specialdomstol för utlänningsärenden överhuvudtaget bör finnas några ordinarie domare. Variationerna i ärendeinströmningen torde hos en specialdomstol för utlänningsärenden kunna bli större än i någon annan domstol. Det innebär också att domstolen - om den överhuvudtaget skall ha några ordinarie domare - endast kan ha någon eller några få egna sådana domare. Om det skall finnas domare som har sin ordinarie tjänst vid domstolen, bör det i så fall i första hand vara fråga om domstolens ordförande och vice ordförande och i andra hand om den som är ordförande för en avdelning. I sitt förslag till lagtext har emellertid arbetsgruppen valt att föreslå att alla domare vid domstolen skall utses på viss tid.

Den nödvändiga flexibiliteten vid en specialdomstol måste uppnås genom att domare från andra håll tjänstgör i domstolen under en längre eller kortare tid. De domare som förordnas att tjänstgöra vid domstolen för en viss tid torde visserligen ofta komma att ha en ordinarie domartjänst vid en annan domstol. Det

måste emellertid också kunna ingå lagfarna domare som inte är ordinarie domare. Det måste vara en fråga för domstolens ordförande att avgöra i vilken ordning beslut skall fattas - utöver vad som anförts ovan om antalet domare och lekmän. Något krav på att ordinarie domare skall ingå bör inte ställas upp.

Lekmän

Lekmannainflytandet i en specialdomstol kan tillgodoses antingen genom nämndemän eller andra särskilda lekmanaledamöter. I de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna kallas lekmännen för nämndemän och utses av de politiska församlingarna på kommunal respektive landstingskommunal nivå. I specialdomstolarna finns ledamöter som oftast har en speciell kunskap eller kan sägas företräda ett visst intresse. De utses av regeringen. Även i Utlänningsnämnden kallas lekmännen för ledamöter trots att de nomineras av de politiska partierna. De utses dock av regeringen.

I utlänningsärenden där lekmannainflytandet bör vara av i princip samma karaktär som i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna bör lekmännen utses efter nominering av de politiska partierna.

Enligt NIPU:s förslag skulle nämndemännen i utlänningsdomstolarna och Utlänningsöverdomstolen utses på i princip samma sätt som nämndemännen i länsrätt respektive kammarrätt. Det innebär att nämndemännen skulle väljas av landstingsfullmäktige på ett sådant sätt att olika delar av domkretsen blir representerade.

Vid ett alternativ med en specialdomstol är det enligt arbetsgruppens mening viktigt att alla delar av landet blir representerade. Lekmanaledamöterna kan då utses antingen genom av landets samtliga landsting anordnade val, där varje landsting får rätt att utse ett visst antal lekmanaledamöter, eller genom beslut av regeringen (eller myndighet som regeringen förordnar till det). Arbetsgruppen anser för sin del att det inte

finns skäl att frångå den ordning som gäller för de andra specialdomstolarna och som innebär att domstolens ledamöter utses av regeringen.

En skillnad mellan nämndemän och ledamöter i olika domstolar och nämnder i dag är att de som kallas ledamöter genomgående har en väsentligt högre ersättning än nämndemän.

Enligt förordningen (1982:814) om ersättning till nämndemän och vissa andra uppdragstagare inom domstolsväsendet m.m. får nämndemän såväl vid de allmänna domstolarna som de allmänna förvaltningsdomstolarna ersättning med 300 kronor per sammanträdesdag. Nämndemän som får vidkännas löneavdrag eller annan inkomstförlust kan härutöver få ett tilläggsbelopp för den del av inkomstförlusten som inte täcks av arvudet. I förekommande fall betalas också reseersättning och traktamente. Nämndemännen vid de allmänna förvaltningsdomstolarna kan vidare få arvode med 300 kronor per dag för förberedelsearbete. Den nämnda förordningen reglerar ersättningen inte bara till nämndemän i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna utan även ersättningen till ledamöterna när dessa domstolar behandlar vissa särskilda mål rörande exempelvis sjöförklaring samt ersättning till ledamöterna i arrendenämnden och hyresnämnder. Den högsta ersättning som kan utgå enligt förordningen avser ersättning till tekniskt sakkunniga ledamöter i patentmål i tingsrätt och hovrätt. De får 680 kronor per dag.

För lekmän i andra domstolar och nämnder kan däremot högre belopp utgå i ersättning. En ledamot i Arbetsdomstolen får 700 kronor per sammanträdesdag. En ledamot i Utlänningsnämnden får 1 800 kronor per sammanträdesdag och samma belopp för förberedelsearbete (ersättningen fastställs i samband med att ledamoten utses). För ett sammanträde med en beräknad förberedelsedag får således en nämndeman i länsrätt totalt 600 kronor i ersättning medan en ledamot i Utlänningsnämnden kan få totalt 3 600 kronor. Ledamoten i Utlänningsnämnden får dock ingen ersättning för en eventuell inkomstförlust, medan en nämndeman som framgått ovan kan få sådan ersättning.

Arbetsgruppen tar inte ställning till om lekmännen i en specialdomstol bör benämnas nämndemän eller ledamöter och inte heller till vilken ersättning de bör ha. Arbetsgruppen har dock följande synpunkter. Det bör inte ställas upp krav på att lekmännen skall ha särskilda kunskaper om utlänningslagstiftning eller om förhållanden i andra länder. Som tidigare nämnts bör deras uppgifter närmast jämföras med nämndemännens i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det kan då synas naturligt att deras ersättning regleras i den nämnda förordningen om ersättning till nämndemän och vissa andra uppdragstagare inom domstolsväsendet. I sina kostnadsberäkningar har arbetsgruppen utgått från samma ersättning som vid de allmänna domstolarna, dvs. 300 kronor per sammanträdesdag och samma belopp för en inläsningsdag.

Föredragande

I de allmänna förvaltningsdomstolarna finns - till skillnad mot vad som är regel i de vanliga allmänna domstolarna - föredragande som är sakkunniga inom ett sakområde. Det är i stor utsträckning fråga om jurister som dock inte tjänstgör som notarier, fiskaler eller assessorer. Arbetsgruppen bedömer att det i en specialdomstol för utlänningsärenden kommer att finnas behov av föredragande som har god kännedom om lagstiftning och praxis inom utlänningsrättens område och som har en god länderkunskap. I en specialdomstol torde dock, med hänsyn till ett kraftigt ökat inslag av muntlig förhandling, behovet av domare vara större än vad som i dag är fallet hos Utlänningsnämnden samtidigt som behovet av föredragande torde vara mindre.

7.2 Muntlighet

Arbetsgruppens bedömning: Muntlig förhandling bör vara obligatorisk i ärenden som rör avvisning och utvisning, om en part begär det och det inte är uppenbart att uppehållstillstånd kommer att beviljas.

Enligt NIPU:s förslag skall förvaltningsprocesslagens (1971:291) regler om muntlig förhandling gälla också för utlänningsdomstolarna och Utlänningsöverdomstolen. Det innebär bl.a. att huvudregeln (9 § förvaltningsprocesslagen) skulle komma att vara att förfarandet är skriftligt. Muntlig förhandling får enligt förvaltningsprocesslagen hållas när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Muntlig förhandling skall vidare hållas om sökanden begär det och förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar emot det. Enligt NIPU skulle kommitténs förslag rörande muntlig förhandling innebära en kraftig ökning av antalet ärenden med muntlig förhandling och en avsevärd förbättring jämfört med nuvarande förhållanden.

De nuvarande bestämmelserna i utlänningslagen (11 kap. 1 § UtlL) om muntlighet talar inte om muntlig förhandling utan om muntlig handläggning. Muntlig handläggning innefattar även varje form av muntlig kontakt mellan sökanden och handläggare/beslutsfattare hos myndigheten. Det är således ett mycket vidare begrepp än muntlig förhandling, som innebär en domstolsliknande förhandling där såväl beslutsfattare som parter deltar.

Grundprinciperna om muntlig handläggning i utlänningslagen innebär att en utlänning som ansökt om asyl i Sverige får avvisas endast om muntlig handläggning har ingått vid Statens invandrarverks handläggning av ärendet. Muntlig handläggning skall även annars företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra asylärendet.

Bestämmelserna om muntlig handläggning hos Utlänningsnämnden motsvarar i huvudsak bestämmelserna om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen. Bestämmelser i utlänningslagen om krav på muntlig förhandling finns endast i samband med beslut om förvar och uppsikt i vissa fall (6 kap. 12-15 §§ UtlL).

Som framgått är skyldigheten att ha muntlig handläggning enligt utlänningslagen något vidare än skyldigheten att ha muntlig förhandling enligt förvaltningsprocesslagen. När det i den allmänna debatten förs fram krav om ökad muntlighet i förfarandet torde man dock avse muntlig förhandling och inte muntlig handläggning.

Några remissinstanser har ifrågasatt om förvaltningsprocesslagens bestämmelser om muntlig förhandling är tillräckliga och om det inte skulle vara möjligt att gå längre. Ett par remissinstanser föreslår således att muntlig förhandling skall hållas om det inte är uppenbart obehövt och att muntlig förhandling alltid skall hållas om part begär det. En annan föreslår att muntlig förhandling alltid skall hållas såvida det inte är uppenbart att sökt tillstånd kommer att beviljas.

Som skäl för att förvaltningsprocesslagens bestämmelser om muntlig förhandling bör gälla även för utlänningsdomstolarna anförde NIPU bl.a. följande (s. 263 f.).

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 Europa-konventionens regler om domstolsprövning får anses kräva muntlighet, såsom om en fråga om civila rättigheter aktualiseras, detta krav efterlevs.

Några särskilda regler för utlänningar 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 handlägningsformen 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.

Arbetsgruppen kan instämma i större delen av vad NIPU anfört. Muntlig förhandling är emellertid enligt arbetsgruppens uppfattning av mycket stor betydelse för tilltron till besluten i utlänningsärenden och för sökandens beredskap att acceptera ett negativt beslut. Det gör också att sökanden får en bättre insyn i

processen. Det skulle vidare vara olyckligt om en ny ordning skulle kunna uppfattas som i något avseende mindre generös än tidigare regler i fråga om rätten och möjligheten till muntlighet i processen - även om det i det ena fallet rör sig om det vidare begreppet muntlig handläggning som även kan ha bestått i ett telefonsamtal. Arbetsgruppen anser därför att muntlig förhandling bör ingå i processen i något större utsträckning än vad NIPU föreslagit. Det bör endast gälla ärenden om avvisning och utvisning som är de ärendetyper som har störst betydelse för den enskilde och som också är de ärendetyper som uppmärksammas i den allmänna debatten. En sådan bestämmelse bör utformas så att muntlig förhandling är obligatorisk i ärenden som rör avvisning och utvisning, om en part begär det och det inte är uppenbart att uppehållstillstånd kommer att beviljas. Ett sådant undantag från förvaltningsprocesslagens bestämmelser skulle heller inte vara unikt. En vidgad rätt till muntlig förhandling finns i dag hos länsrätt och kammarrätt i mål enligt lagarna om vård av unga respektive om vård av missbrukare i vissa fall. Dessa undantag innebär att muntlig förhandling skall hållas, om det inte är uppenbart obehövt och att muntlig förhandling är obligatorisk, om en part begär det.

Rätten till muntlig förhandling på begäran av part skall liksom i dag självfallet gälla endast i de fall sökanden befinner sig i Sverige.

8 Ny prövning av beslut som vunnit laga kraft

8.1 Bakgrund

Som framgått av redovisningen av NIPU:s förslag i avsnitt 2.6 föreslår NIPU en ny ordning för prövning av beslut som vunnit laga kraft. I sitt betänkande ger NIPU bl.a. följande bakgrund till sitt förslag (s. 393).

Genom 1989 års utlänningslag infördes ett nytt system för prövning av ansökningar om uppehållstillstånd när det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, som skall verkställas.

Tidigare gällde att polisen skulle lämna över frågan om verkställighet av ett avlägsnandebeslut till Statens invandrarverk dels om utlänningen på verkställighetsstadiet åberopade nya politiska skäl, dels om det uppstod hinder eller svårighet mot verkställighet eller annars tveksamhet om eller hur beslutet skulle verkställas. Överlämnande till Invandrarverket på grund av nya politiska skäl behövde inte ske om polisen bedömde att utlänningens uppgifter var uppenbart oriktiga eller hade prövats tidigare i ärendet. Polisens beslut att inte lämna över ett verkställighetsärende kunde överklagas till Invandrarverket. Invandrarverkets beslut i ett verkställighetsärende där nya politiska skäl åberopades kunde överklagas till regeringen, medan verkets beslut i andra verkställighetsärenden inte kunde överklagas.

Att polisen lämnat över ett verkställighetsärende till Invandrarverket hindrade i och för sig inte verkställighet av beslutet såvida verket inte inihiberat verkställigheten. Systemet ansågs ändå leda till en fördröjning av många ärenden. I prop. 1988/89:86 (s. 114) anförde föredragande statsrådet bl.a. att "ett handläggningssystem som erbjuder i det närmaste obegränsade möjligheter att få ett ärende prövat på nytt, med nödvändighet leder till att handläggningstiderna blir långa och därigenom skapar rättsosäkerhet.

Enligt de nya regler som infördes genom 1989 års utlänningslag (nuvarande 2 kap. 5 b § UtIL) fick en ansökan om uppehållstillstånd som gjordes när det redan fanns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning bifallas endast om ansökan grundades på omständigheter som inte prövats förut i ärendet och om utlänningsärendet antingen hade rätt till asyl här eller det annars fanns synnerliga skäl av humanitär art. En sådan ansökan, en s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd eller NUT och som tidigare prövades av Invandrarverket, skall från den 1 juli 1994 ges in till Utlänningsnämnden. Invandrarverkets beslut i ett ärende rörande NUT kunde inte överklagas, lika litet som Utlänningsnämndens beslut i dag kan överklagas. Från den 1 januari 1997 gäller vidare att ett ärende rörande NUT inte kan lämnas över till regeringen för beslut.

NIPU:s förslag

NIPU konstaterar i sitt betänkande (s. 401) att systemet med en ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) som prövas av Utlänningsnämnden kommit att medföra stora problem. Ordningen med NUT var avsedd att leda till en minskning av antalet fall där lagakraftvunna beslut prövades på nytt men har fått motsatt effekt. Under det sista året med den gamla ordningen uppgick antalet verkställighetsärenden hos Invandrarverket till ca 10% av antalet avlägsnandebeslut. De nya reglerna i 1989 års utlänningslag fick

till omedelbar effekt att antalet NUT ökade med ca 50% i förhållande till tidigare verkställighetsärenden. Antalet ärenden rörande NUT har sedan fortsatt att öka. De senaste åren har antalet sådana ärenden hos Utlänningsnämnden uppgått till ungefär samma antal som antalet överklaganden i ärenden om avvisning och utvisning.

NIPU framhåller att det måste finnas möjlighet till en förnyad prövning av beslut som vunnit laga kraft i de fall där en verkställighet inte skulle framstå som rimlig. Ett krav måste dock vara att systemet så långt möjligt inte medger upprepade prövningar av samma ärende.

Mot ovanstående bakgrund föreslår NIPU sammanfattningsvis att den nuvarande ordningen med (NUT) för omprövning av lagakraftvunna beslut om avvisning och utvisning skall ersättas med en ordning där Statens invandrarverk prövar om det finns något hinder mot verkställighet. De hinder mot verkställighet som i dag anges i lagtext skall enligt NIPU:s förslag 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 enligt förslaget 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 bestående hinder mot verkställigheten. Invandrarverkets beslut i dessa fall skall enligt förslaget inte få överklagas.

Om utlänningen åberopar att det finns hinder mot verkställigheten av politiska eller humanitära skäl och dessa skäl inte har prövats tidigare i sin helhet, skall Invandrarverket enligt förslaget inte få fatta beslut utan måste anmäla ärendet till utlänningsdomstolen. Anmälan skall dock inte behöva ske, om det är fråga om ett ärende där verkställighet inte är planerad att ske inom den närmaste tiden.

Utlänningsdomstolens beslut bör enligt NIPU inte få överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

NIPU:s förslag innebär således en delvis återgång till de förhållanden som rådde före 1989 års lag och som innebär att en ny prövning av lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning skall kunna ske genom att Invandrarverket prövar frågan i ett verkställighetsärende. En viktig skillnad finns dock i förhållande till föregående ordning. Det skall enligt den av NIPU föreslagna ordningen inte vara möjligt att överklaga Invandrarverkets beslut.

Invandrarverket skall vidare inte vara behörigt att fatta något beslut i ärendet om utlänningsåberopar att det finns hinder mot verkställigheten av politiska eller humanitära skäl och dessa skäl inte har prövats tidigare i sin helhet. I sådana fall skall verket i stället som nämnts anmäla ärendet till utlänningsdomstolen. Eftersom utlänningsdomstolens beslut i denna typ av ärenden enligt förslaget inte skall kunna överklagas, kommer de skäl som åberopas efter lagakraftvunnet beslut att bli prövade av endast en instans i de fall Invandrarverket måste lämna över ärendet till domstolen.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna har tillstyrkt NIPU:s förslag eller lämnat det utan erinran. Ett par av domstolarna anser dock att det kan ifrågasättas om det är rimligt att en myndighet skall kunna ändra en domstols beslut. Ett par av remissinstanserna anser också att den föreslagna lagregeln är tekniskt krånglig.

Framställning från Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden

I en gemensam skrivelse den 13 januari 2000 säger sig Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden vilja uppmärksamma regeringen på att det kan finnas en konflikt mellan Europakonventionens om de mänskliga rättigheterna bestämmelse om rätten till tvåinstansprövning och bestämmelserna om ny ansökan i 2 kap. 5 b § utlänningslagen (1989:529). Enligt artikel 13 i Europakonventionen skall var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Bestämmelsen om NUT i 2 kap. 5 b § UtIL är tillämplig också när utlänningen tidigare har ansökt om uppehållstillstånd på annan grund än asyl, t.ex. anknytning. Om utlänningen efter det att beslutet om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft åberopar asylskäl som inte tidigare prövats av vare sig Invandrarverket eller Utlänningsnämnden och ärendet då handläggs som en ansökan enligt 2 kap. 5 b §, kommer således asylskälen att prövas endast i en instans. Det innebär enligt verket och nämnden en konflikt mellan utlänningslagens bestämmelser och Europakonventionens krav på ett effektivt rättsmedel.

De båda myndigheterna anser att det är av betydelse att den ovan berörda frågan uppmärksammas i samband med pågående översyn av utlänningslagen. Myndigheterna har dock inte något förslag till hur den ovan skisserade konflikten mellan Europakonventionen och utlänningslagen skulle kunna lösas.

8.2 Överväganden

Prövningen av uppehållstillstånd i ärenden där det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning

Arbetsgruppens förslag: Migrationsverket skall som första instans fatta beslut i alla ärenden rörande verkställighet av lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning. Om sökanden åberopat politiska skäl eller skäl som skulle innebära att det skulle kunna strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten, skall det finnas besvärsmöjlighet till specialdomstolen. Migrationsverkets beslut i verkställighetsärenden i andra fall skall inte kunna överklagas.

En ordning med muntlig förhandling i en tvåpartsprocess i ärenden rörande avvisning och utvisning och med möjlighet till domstolsprövning kommer att innebära en förstärkt rättssäkerhet. Det kommer i sin tur troligen att medföra att andelen ärenden där sökanden begär en ny prövning av lagakraftvunna beslut kommer att minska. Man måste dock räkna med att även i fortsättningen många kommer att vilja utnyttja varje möjlighet att få sitt ärende prövat på nytt. Även om det sakliga behovet av en sådan ny prövning kommer att minska måste det dock, som NIPU framhållit, finnas möjlighet till en ny prövning i de fall där en verkställighet inte skulle framstå som rimlig. Med en ordning där beslut om avvisning och utvisning alltid fattats efter muntlig förhandling, bör dock prövningen i det enskilda fallet av en ansökan om uppehållstillstånd som görs efter ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut gå snabbare än i dag.

Arbetsgruppen anser i likhet med NIPU att det är väsentligt att en ordning för en ny prövning av lagakraftvunna beslut så långt möjligt inte medger upprepade prövningar av samma ärende. Den ordning som NIPU föreslagit för prövning av dessa ärenden fyller enligt arbetsgruppens mening de krav som kan ställas på ett nytt system. Den ordningen kan också i huvudsak fungera även vid ett alternativ med en specialdomstol för prövning av överklaganden av Migrationsverkets beslut.

Den av NIPU föreslagna ordningen löser emellertid inte det problem som Invandrarverket och Utlänningsnämnden pekat på i sin ovannämnda skrivelse den 13 januari 2000. Också enligt NIPU:s förslag skulle politiska skäl som åberopas först efter

lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning komma att prövas i endast en instans. Med en mindre ändring av NIPU:s förslag kan dock på ett enkelt sätt en ordning skapas som får till resultat att det alltid blir fråga om en tvåinstansprövning när nya politiska skäl åberopas på verkställighetsstadiet. Det kan åstadkommas genom att Migrationsverket - i stället för att lämna över ett ärende till den högre instansen - fattar beslut i ärendet och lämnar besvärshänvisning till specialdomstolen.

En ordning där Migrationsverket alltid fattar beslut i verkställighetsärenden skulle också innebära att dessa ärenden kommer att handläggas på samma sätt som andra ärenden hos verket och som förvaltningsärenden i allmänhet. Det skulle därmed innebära en enklare och mer lättförståelig lagregel.

Kravet på tvåinstansprövning gäller endast när nya asylskäl åberopas. På motsvarande sätt som NIPU utformat den regel som styr när Invandrarverket skulle lämna över ett verkställighetsärende till utlänningsdomstolen, skulle en lagregel om besvär rätt kunna utformas vid ett alternativ där Migrationsverket fattar beslut i alla verkställighetsärenden. Det skulle innebära att det skulle finnas besvär rätt, om de skäl sökanden åberopar är sådana som avses i 9 kap. 1, 2 eller 3 §§ i NIPU:s förslag till ny utlänningslag (dvs främst politiska skäl och skäl som skulle innebära att det skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten) och dessa skäl inte prövats tidigare i ärendet.

En regel som skulle innebära att Migrationsverket skulle avgöra om besvär rätt förelåg eller inte och där verket först måste pröva om de åberopade skälen prövats tidigare eller inte skulle sannolikt bli svår att tillämpa i praktiken. Det är inte svårt att förutse att sökanden i åtskilliga fall där någon besvärshänvisning inte lämnats skulle hävda att de nya skäl som åberopats inte prövats i sin helhet tidigare. Om sökanden då skulle överklaga Migrationsverkets beslut skulle domstolen - trots avsaknad av besvärshänvisning - tvingas pröva om besvär rätt ändå förelåg. En enklare och bättre lösning måste enligt arbetsgruppens mening vara att Migrationsverkets negativa beslut i verkställighetsärenden alltid skall kunna överklagas till domstolen.

En ordning där Migrationsverkets beslut i verkställighetsärenden där politiska eller starka humanitära skäl åberopats alltid kan överklagas till domstol skulle kunna leda till förhållandevis fler verkställighetsärenden hos domstolen än enligt NIPU:s förslag. Det är givetvis angeläget att söka motverka att antalet verkställighetsärenden hos domstolen blir fler än absolut nödvändigt. Det är därför enligt arbetsgruppens mening av vikt att verkställighetsärenden där inga nya skäl åberopas handläggs skyndsamt hos såväl Migrationsverket som utlänningsdomstolen. Snabba beslut i denna typ av ärenden är ägnade att minska antalet ansökningar där inga nya skäl av någon substans åberopas. Det bör också kunna bidra till kortare handläggningstider.

Offentligt biträde

<p>Arbetsgruppens förslag: Offentligt biträde i verkställighetsärenden skall förordnas enligt samma regler som gäller för andra utlänningsärenden.</p>

Enligt nuvarande regler kan offentligt biträde förordnas i ärenden rörande ny ansökan endast om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inihibition i ärendet om avvisning eller utvisning. Enligt NIPU:s förslag skulle offentligt biträde i verkställighetsärenden förordnas enligt samma regler som i andra utlänningsärenden. Det innebär att offentligt biträde i normalfallet skulle förordnas, om det inte måste antas att behov av offentligt biträde saknas. NIPU har inte räknat med att förslaget om en ändring av reglerna för när offentligt biträde skall förordnas skulle medföra några kostnadseffekter.

Enligt arbetsgruppens mening bör förutsättningarna för att förordna offentligt biträde vara desamma vid den ordning med besvär rätt i verkställighetsärenden som gruppen ovan föreslagit som vid den ordning med överlämnande till domstol av verkställighetsärenden i vissa fall som NIPU förordat. I likhet med

NIPU har arbetsgruppen inte något underlag för att anta att förslaget skulle få några kostnadseffekter i förhållande till nuläget.

9 Kostnader

Arbetsgruppens bedömning: Ett alternativ med en specialdomstol som enda överinstans till Migrationsverket skulle innebära en årlig merkostnad på 45 – 50 mkr i jämförelse med kostnaden för nuvarande ordning. Med de antaganden som legat till grund för arbetsgruppens beräkning av kostnaderna för en specialdomstol skulle den av NIPU föreslagna ordningen innebära en årlig merkostnad på 65 – 70 mkr.

Arbetsgruppen har med biträde av Statskontoret gjort en beräkning av kostnaderna för en ordning med en specialdomstol som enda överinstans i utlänningsärenden. Arbetsgruppen har ställt upp de förutsättningar som bör gälla i fråga om antalet ärenden av olika slag och även en beräknad tidsåtgång för olika typer av ärenden. Statskontoret har biträtt med de ekonomiska beräkningarna på grundval av detta underlag.

Det är oundvikligt att en ordning där de flesta avlägsnandeärenden i högre instans kommer att avgöras efter muntlig förhandling kommer att innebära en betydande merkostnad i förhållande till dagens ordning. Att de flesta avlägsnandeärenden kommer att avgöras efter muntlig förhandling innebär att det kommer att krävas fler domare i överinstansen jämfört med antalet hos Utlänningsnämnden i dag, att det blir ökade kostnader för Migrationsverket som skall uppträda som utlänningens motpart vid de muntliga förhandlingarna och att det blir ökade kostnader för nämndemän, offentliga biträden och tolkar.

Kostnaderna för en specialdomstol

Arbetsgruppen har vid sina kostnadsberäkningar utgått från följande antaganden.

- Antalet asylsökande kommer att uppgå till 12 000 årligen och antalet övriga ärenden kommer att vara ungefär detsamma som genomsnittligt under senare år. Liksom NIPU har arbetsgruppen vidare räknat med att ungefär hälften av de asylsökande kommer att beviljas uppehållstillstånd av underinstansen och att överinstansen kommer att bevilja ca 30% av överklagandena.

- Andelen direktavvisningar av asylsökande kommer att uppgå till drygt 10% eller samma andel som NIPU räknade med. Andelen har under senare tid varit avsevärt högre men arbetsgruppen har bedömt att den ökningen sannolikt är tillfällig och att beräkningarna därför bör utgå från vad som varit normalt under en längre tid. Det innebär också att arbetsgruppen räknat med ett större antal överklagade asylärenden hos Utlänningsnämnden än vad som faktiskt varit fallet under senare tid. Korrigering för detta har vid kostnadsjämförelsen gjorts genom att Utlänningsnämndens nuvarande kostnader räknats upp.

- 90 % av alla avlägsnandeärenden kommer att avgöras efter muntlig förhandling och 95 % av alla avlägsnandeärenden kommer att avgöras av domstolen i en sammansättning med en domare och tre lekmannaledamöter. I 95 % av fallen har arbetsgruppen också räknat med att det finns ett offentligt biträde. Vad gäller övriga typer av ärenden utgår beräkningarna från att muntlig förhandling skall förekomma endast i undantagsfall och att offentligt biträde och avgörande med deltagande av lekmannaledamöter likaså skall förekomma endast undantagsvis - utom såvitt avser verkställighetsärenden. För den sist nämnda gruppen av ärenden räknar arbetsgruppen med deltagande av lekmannaledamöter i ca 50% av fallen och att det finns offentligt biträde i ca 15% av fallen.

- Varje muntlig förhandling kommer att ta i genomsnitt tre timmar.

I fråga om lokaler har arbetsgruppen utgått från hyresnivån på halvcentralt belägna lokaler i Stockholm och att dessa lokaler inte är desamma som Utlänningsnämnden disponerar i dag.

En kostnadsberäkning med ovanstående utgångspunkter ger följande resultat.

Kostnader för en specialdomstol under 1 år	129 mkr
Kostnader för ärenden	26
Administrativa kostnader	13
Kostnad för lekmän (inkl. resor)	11
Kostnad för off. biträden och tolkar (inkl. resor)	73
Kostnad för lokaler	6
Ökade kostnader för Migrationsverket under 1 år	10 mkr
Ökade kostnader för inställelse vid domstolen	5
Ökade kostnader hos verket	2
Resekostnader för personalen	1
Resekostnader för utlänningars resor till domstolen	2
Summa årliga merkostnader	49 mkr
Årlig merkostnad för Migrationsverket	10
Årlig kostnad för specialdomstolen	129
Avgår årlig ”jämförbar” kostnad för UN	-90
Omställningskostnader	23 mkr
Avveckling av Utlänningsnämnden	15
Uppbyggande av en specialdomstol	7
Omställningskostnader hos Migrationsverket	1

En ordning med en specialdomstol som enda överinstans kan ge förutsättningar för totalt sett kortare handläggningstider och därmed för lägre kostnader för flyktingmottagandet. Någon kostnadsminskning med hänsyn till det har dock inte räknats in i kalkylen.

Arbetsgruppens förslag innebär två instanser jämfört med NIPU:s förslag med tre instanser. En specialdomstol förlagd till Stockholm kommer att innebära ökade resekostnader för

tjänstemän hos Migrationsverket och för offentliga biträden och ökad tidsspillan för dessa kategorier.

Om antalet ärenden ändras jämfört med arbetsgruppens antaganden kommer det att ha stor inverkan på kostnaderna. En ordning där de flesta avlägsnandeärenden avgörs efter muntlig förhandling innebär att kostnaden för varje ärende kommer att bli högre än enligt nuvarande ordning.

Kostnaderna för NIPU:s förslag

Arbetsgruppen har försökt att översiktligt beräkna kostnaderna även för NIPU:s förslag baserat på de förutsättningar för kostnadsberäkningarna som arbetsgruppen ställt upp. För att göra en sådan kostnadsjämförelse möjlig har arbetsgruppen tagit del av bakomliggande material till NIPU:s kostnadsberäkningar. En sådan jämförelse visar att NIPU synes ha underskattat en del av kostnaderna. NIPU har inte beräknat de totala kostnaderna för sitt förslag utan endast tillkommande kostnader. Mot bakgrund av de beräkningar arbetsgruppen gjort när det gäller alternativet med en specialdomstol bedömer gruppen att de av NIPU beräknade kostnaderna bör ökas med följande belopp för att på så sätt bli jämförbara med specialdomstolsalternativet.

NIPU har inte beräknat de totala kostnaderna för sitt förslag utan endast tillkommande kostnader. Mot bakgrund av de beräkningar arbetsgruppen gjort när det gäller alternativet med en specialdomstol bedömer gruppen att de av NIPU beräknade merkostnaderna bör ökas med följande belopp.

– NIPU har inte räknat med några kostnader för nämndemän. Dessa kostnader har av arbetsgruppen beräknats till ca 11,3 mkr. NIPU:s förslag med handläggning vid tre länsrätter skulle emellertid innebära lägre resekostnader för nämndemännen och normalt inga övernattningskostnader. Det av arbetsgruppen framräknade beloppet bör därför vid en kostnadsjämförelse minskas till uppskattningsvis 9 mkr. Korrigeringen av NIPU:s beräkningar blir således en höjning med 9 mkr.

– NIPU har beräknat en merkostnad för offentliga biträden och tolkar på totalt 10 mkr. Arbetsgruppen beräkningar visar på en total kostnad på drygt 73 mkr. NIPU:s förslag med handläggning på tre orter skulle emellertid innebära lägre kostnader för spiltid och för resor för offentliga biträden medan kostnaderna för tolkar (4,4 mkr enligt arbetsgruppen beräkningar) torde bli ungefär desamma. Det synes därför rimligt att vid en kostnadsjämförelse reducera den totala kostnaden för offentliga biträden, ca 69 mkr, med ca en fjärdedel jämfört med arbetsgruppens förslag, eller till ca 52 mkr. Den totala kostnaden skulle då bli drygt 56 mkr. Den nuvarande kostnaden hos Utlänningsnämnden för offentliga biträden uppskattas till ca 19 mkr. Merkostnaden skulle alltså bli $56 - 19 = 37$ mkr att jämföra med av NIPU beräknade 10 mkr. NIPU:s kostnadsberäkningar bör således höjas med ca 27 mkr.

- NIPU har inte räknat med några resekostnader för utlänningarnas inställelse till förhandling. Dessa kostnader har av arbetsgruppen beräknats till ca 2 mkr. Kostnaderna blir givetvis lägre vid en ordning med handläggning på tre orter. De kan grovt uppskattas till ca 0,5 mkr. NIPU:s kostnadsberäkningar bör höjas med detta belopp.

– Arbetsgruppen har räknat med att varje muntlig förhandling kommer att ta en timme längre tid än vad NIPU räknat med. Det innebär ökade kostnader för personal hos såväl underinstans som överinstans liksom högre kostnader för offentliga biträden och tolkar. Totalt uppskattas dessa kostnader till ca 5 mkr. NIPU:s beräkningar bör således ökas med detta belopp.

Ökade kostnader för NIPU:s förslag under 1 år

	66,5 – 71,5 mkr
Kostnader enligt NIPU:s beräkningar	25 – 30
Ökade kostnader för lekmän/nämndemän	9
Ökade kostnader för off. biträden och tolkar	27
Resekostnader för utlänningar	0,5
Ökade kostnader för muntl. handläggning med arbetsgruppens antagande om 3 t/förhandling	5

Arbetsgruppen föreslår vidare en annan ordning än NIPU för ny prövning av lagakraftvunna beslut. Den ordningen kommer att bli dyrare än den av NIPU föreslagna, framför allt genom att den innebär fler överklaganden till överinstansen. Som framgår av avsnitt 8 är emellertid arbetsgruppens förslag på denna punkt inte någon direkt följd av ordningen med en specialdomstol. Hänsyn till dessa kostnader, ca 4 mkr enligt arbetsgruppens beräkningar, har därför inte tagits vid kostnadsjämförelsen.

Omställningskostnaderna torde bli ungefär desamma i båda fallen.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om utlänningsdomstolen

Lagen har utformats med lagarna om de andra specialdomstolarna (Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsrätten), främst lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten, som förebild.

Att ordet ”utlänningsdomstol” används innebär inte att arbetsgruppen tagit ställning till vad en specialdomstol bör kallas. Av praktiska skäl bör dock ett namn på domstolen användas i förslaget till lagtext.

Lagen måste kompletteras med en förordning med instruktion för domstolen där det framgår exempelvis hur lekmanaledamöter utses, hur avdelningar inrättas, om det skall finnas en administrativ avdelning, i vilken utsträckning verksförordningen tillämpas, vem som fattar beslut om anställningar som inte tillsätts av regeringen m.m. Arbetsgruppen lägger inte fram förslag till förordningstext.

1 §

I denna paragraf anges domstolens uppgifter.

2 §

I *första stycket* anges antalet domare och ledamöter som ett lägsta antal. Det innebär att regeringen har möjlighet att förordna fler domare och ledamöter, om ärendetillströmningen gör det nödvändigt.

Av *andra stycket* framgår att domare och ledamöter skall förordnas för viss tid. Det innebär att det - i likhet med vad som gäller för de andra specialdomstolarna - inte kommer att finnas några domare med ordinarie tjänst vid domstolen.

Enligt *tredje stycket* skall regeringen förordna en av de lagfarna domarna att vara ordförande och en att vara vice ordförande. Motsvarande bestämmelse gäller i fråga om de andra specialdomstolarna.

3 §

I paragrafen anges vilka krav som skall ställas på ledamöterna i domstolen. Paragrafen har utformats med 7 § lagen om Patentbesvärsrätten som förebild.

4 §

I paragrafen anges att Utlänningsdomstolen får vara indelad i avdelningar. Det är med denna formulering en fråga för domstolen själv att avgöra om den bör vara indelad i avdelningar och i så fall hur många avdelningar det bör vara. Den frågan hänger självfallet samman med hur många domare som kommer att tjänstgöra i domstolen.

5 §

I paragrafen anges att bestämmelserna i rättegångsbalken om jäv mot domare skall tillämpas också på ledamöterna i utlänningsdomstolen. Paragrafen har utformats med 6 § lagen om Patentbesvärsrätten som förebild.

6 §

I paragrafen finns de s.k. domförhetsreglerna, som anger i vilken sammansättning domstolen får avgöra ärenden. Sådana regler finns för såväl de allmänna domstolarna som specialdomstolarna.

7 §

I paragrafen finns bestämmelser om i vilken utsträckning beslut får fattas av en ensam domare. Paragrafen är i huvudsak utformad

med motsvarande bestämmelser i instruktionen (1991:1817) för Utlänningsnämnden som förebild.

8 §

Paragrafen behandlar möjligheterna för ordföranden att förordna anställda vid domstolen att på eget ansvar besluta i vissa enklare typer av ärenden. Paragrafen har delvis motsvarighet i 7 § instruktionen för Utlänningsnämnden.

9 §

Paragrafen motsvarar 8 § lagen om Patentbesvärsrätten.

10 §

Paragrafens *Första* och *andra stycken* motsvarar i huvudsak 9 § lagen om Patentbesvärsrätten.

Enligt *tredje stycket* är dock muntlig förhandling obligatorisk i ärenden om avvísning eller utvisning, om en part begär det och det inte är uppenbart att uppehållstillstånd kommer att beviljas.

11 §

I paragrafen finns bestämmelser om offentlighet och ordning vid muntlig förhandling. Paragrafen har utformats i huvudsak med motsvarande bestämmelser i 10 § lagen om Patentbesvärsrätten som förebild. I *första stycket* har det dock gjorts hänvisning till samtliga paragrafer i 5 kap. rättegångsbalken, således även till de paragrafer som handlar om tolk och till vilka ingen hänvisning görs i lagen om Patentbesvärsrätten.

Bestämmelsen i *andra stycket* om när förhandling får hållas inom stängda dörrar innebär en utvidgning i jämförelse med rättegångsbalkens bestämmelser. I rättegångsbalken är huvudregeln att förhandling får hållas inom stängda dörrar, om det är av ”synnerlig vikt” att en viss uppgift inte röjs. Förebild för en sådan utvidgning finns också i 10 § lagen om Patentbesvärsrätten.

12 §

Paragrafen har utformats med 11 § lagen om Patentbesvärsrätten som förebild.

13 §

Paragrafen har utformats med 13 § lagen om Patentbesvärsrätten som förebild.

14 §

Paragrafens *första stycke* motsvarar första meningen i 14 § lagen om Patentbesvärsrätten.

Hänvisningen till sekretesslagen i *andra stycket* har gjorts för att markera att skälen för beslut i utlänningsärenden kan omfattas av sekretess enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen. Det är ofta fallet.

15 §

Paragrafens *första stycke* 1. samt *andra stycket* motsvarar i huvudsak 15 § lagen om Patentbesvärsrätten. *Första stycket* 2. har sin motsvarighet i 7 kap. 18 § utlänningslagen.

Vid rättelse enligt första stycket 2 måste observeras att rättelse inte kan ske på ett sådant sätt att någon därigenom skulle förlora sitt svenska medborgarskap. Det skulle kunna strida mot 2 kap. 7 § regeringsformen.

16 §

Paragrafen har utformats med 10 § lagen (1970:417) om Marknadsdomstol m.m. som förebild.

17 §

Enligt denna bestämmelse skall ärenden som rör avvisning med omedelbar verkställighet avgöras skyndsamt. Hänvisning har gjorts till NIPU:s förslag till ny utlänningslag, där avvisning med omedelbar verkställighet behandlas som ett särskilt avlägsnandeinstitut.

18 §

Enligt paragrafens *första stycke* får Utlänningsdomstolens beslut om förvar överklagas till kammarrätt. Eftersom något annat inte anges, får överklagande till kammarrätt ske utan krav på prövningstillstånd. Däremot kommer enligt vanliga regler prövningstillstånd att krävas vid överklagande till Regeringsrätten.

Enligt *andra stycket* får Utlänningsdomstolens beslut i övriga fall inte överklagas.

Några övergångsbestämmelser föreslås inte. Av det följer också att ärenden hos Utlänningsnämnden som ännu inte avgjorts av nämnden vid tiden för lagens ikraftträdande skall lämnas över till den nya domstolen.

10.2 Förslaget till utlänningslag

9 kap.

1 – 3 samt 14 och 17 §§

Dessa paragrafer har tagits med här för att göra förslaget lättare att förstå. Någon ändring i förhållande till den av NIPU framlagda texten till ny utlänningslag i betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16) föreslås inte. Paragraferna har närmare kommenterats i detta betänkande.

18 §

NIPU:s förslag till andra och tredje styckena i denna paragraf har inte fått någon motsvarighet i arbetsgruppens förslag. Det innebär att enligt arbetsgruppens förslag Migrationsverket alltid skall fatta beslut i verkställighetsärenden och inte bara i vissa fall som enligt NIPU:s förslag.

11 kap.**4 §**

I *första stycket* har en ny strecksats förts in. Den innebär att beslut av Migrationsverket i verkställighetsärenden alltid får överklagas till Utlänningsdomstolen i de fall utlänningen åberopat hinder mot verkställighet enligt 9 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen