

En symbol går i graven

En studie av förslaget om Utlänningsnämndens nedläggning
och införandet av en ny instans- och processordning i
utlänningsärenden

Regina Vilkénas

Abstract

Motives and reasons behind a decision to change the asylum process in Sweden are the central concern for this thesis. A symbolic political perspective will be applied in order to elucidate the symbolic factors that have influenced the decision process.

The Aliens Appeal Board in Sweden will close down at the end of March 2006 and all pending and future cases will henceforth be decided by three administrative courts. This will be done in order to enhance the principles of legal certainty by making the process more transparent and oral. It is an extensive reform, but since very few amendments are made to the applicable substantive law it raises questions about the actual motives behind the change.

One reason that seems to have had a major impact on the decision to close down the Aliens Appeal Board is the fact that the board is perceived as a symbol for an inhuman asylum policy. Transferring the process to the courts might ease the attempt to increase the legitimacy of the asylum process. A, partly, symbolic change of the procedural "framework" might also compensate for the difficulties in reconciling a regulated asylum policy with the public understanding of humanity and justice.

Key words: symbolpolitik, symboler, uttryck, Utlänningsnämnden, asylpolitik

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	1
1.2	Metod och teori	2
1.2.1	Material	3
1.2.2	Avgränsningar	4
1.2.3	Begrepp	4
2	Symbolpolitisk teori	6
2.1	Definition	7
2.2	Symbolpolitisk taxonomi	8
2.2.1	Kategorier	8
2.2.2	Principer	9
2.2.3	Exempel.....	9
2.2.4	Uttryck.....	10
2.2.5	När används uttryck?.....	12
3	Beslutsprocessen bakom en ny instans- och processordning i utlänningsärenden	13
3.1	Inledning.....	13
3.2	Lägg ned Utlänningsnämnden!	14
3.2.1	Kategorier	15
3.2.2	Exempel.....	16
3.3	Utredningarna om en ny instans- och processordning	17
3.3.1	Kommentarer till utredningarna	18
3.3.2	En ny utredning	19
3.3.3	Kategorier	20
3.4	Riksdagsbeslut om nedläggning av Utlänningsnämnden.....	21
3.4.1	Politisk låsning	21
3.4.2	Bordläggningsdebatt och beslut	22
3.4.3	Principer	23
3.4.4	Beslut om ny instans- och processordning i utlänningsärenden	24
3.4.5	Inlåsningseffekt	24
4	Problemområden	25
4.1	Ingen utredning av Migrationsverkets verksamhet	25
4.2	En utvärdering av Utlänningsnämnden saknades.....	25

4.3	Handläggningstider	26
4.4	En generösare tillämpning av lagen?	26
4.5	Orimligt lång tid för att genomföra riksdagsbeslutet	27
4.6	Förberedelserna	27
5	Är reformen ett uttryck för en ”human” asylpolitik?.....	29
5.1	Frågans lämplighet som uttryck	29
5.2	Varför används posen?	30
5.3	Migrationsdomstolen – en lämplig symbol.....	31
6	Avslutande diskussion	32
7	Referensförteckning.....	34
	Bilaga I – Ett ärendes gång	38
	Bilaga II – Tidslinje	39

1 Inledning

Den 31 mars kommer Utlänningsnämnden att läggas ned och asylärenden kommer i fortsättningen prövas av migrationsdomstolar vid tre av Sveriges länsrätter. Förväntningarna på den nya ordningen är höga. I och med att utlänningsärendena kommer att prövas i domstol, i en tvåpartsprocess med ökad muntlighet och med Migrationsverket som motsägande part, hoppas man på ökad rättssäkerhet.

Utlänningsnämnden har varit föremål för kritik i princip lika länge som den funnits. Nämnden anklagas för att vara orsak till en restriktiv och inhuman asylpolitik.

Två veckor innan nämnden läggs ner kommer Folkpartiet med ytterligare ett krav, ”lägg ned Migrationsverket, så slipper vi nya skandaler”. Partiet menar att systemfelet i Migrationsverkets verksamhet innebär att pinsamma skandaler kommer att färga bilden av asylprocessen och den nya asylordningen riskerar att få samma dåliga rykte som den gamla (Rojas, Mauricio 2006). Responsen från de övriga partierna var sval. Kontentan var att det är meningslöst att lägga ned Migrationsverket och göra en organisatorisk förändring eftersom det är lagstiftningen det är fel på (Nilsson, Dan 2006). Det är märkligt att Tobias Billström (m), Annika Qarlsöon (c) och Sven Brus (kd) säger detta två veckor innan den största organisatoriska förändringen på asylpolitikens område genomförs; förändringen innefattar få materiella lagändringar.

1.1 Syfte och frågeställning

Orsakerna bakom politiska beslut kan vara många och te sig oklara, så även i fallet med nedläggningen av Utlänningsnämnden. Det är inte heller troligt att de officiella förklaringarna till beslut är de allena rådande. Uppsatsen har därför för avsikt att reda ut varför Utlänningsnämnden läggs ner och klarlägga motiv och orsaker till reformens utformning. Detta kommer att göras utifrån ett symbolpolitiskt perspektiv, vilket får till följd att det främst är de motiv och faktorer, som inte kan förklaras med instrumentella effekter, som uppmärksammas. Därmed kommer det också att bli aktuellt med en diskussion kring symbolpolitik och symbolpolitisk teori. Beslutet att lägga ned Utlänningsnämnden och införa en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden kommer att användas som ett illustrerande fall i diskussionen kring hur symboler kan påverka beslutsprocesser, samt för att testa symbolpolitisk teori.

Syftet med uppsatsen är att finna svar på om, och i så fall hur, symbolpolitik kan ha påverkat beslutet att lägga ned Utlänningsnämnden och att införa en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Avsikten är att sprida ljus över orsaker som ligger bakom politiska beslut, i synnerhet när dessa faktorer inte genom direkta samband kan härledas till beslutets konkreta effekter.

Uppsatsen har för avsikt att besvara följande frågeställningar.

- Finns det symbolpolitiska orsaker bakom beslutet att lägga ned Utlänningsnämnden och ersätta den med migrationsdomstolar?
- Vilka konsekvenser får de i så fall för beslutsprocessen och hur har de yttrat sig?

1.2 Metod och teori

Med syfte att besvara ovanstående frågeställning kommer undersökningen anta formen av en fallstudie. På så vis blir det möjligt att belysa ett svåråtkomligt skeende och därmed även göra en djupgående analys av fallet. Teorin är en central del av uppsatsen då det endast är i ljuset av den som det blir möjligt att diskutera de symbolpolitiska aspekterna.

Symbolpolitisk teori är en relativt bred och spretig teori utan sammanhållande förklaringsmodeller eller teoretiska verktyg. Resultatet och kanske även orsaken är att många forskare inom området ofta skapar sina egna verktyg som de använder för att pröva teorins giltighet. Tyvärr är det också vanligt att det resoneras kring symbolpolitik utan att teorier och teoretiska verktyg sätts på prov, istället används ofta konkreta fall för att exemplifiera och förklara teorin. Det finns dock forskare med ambition att strukturera teorin och skapa teoretiska verktyg som kan ge förklaringar till statsvetenskapliga frågeställningar och bidra till den symbolpolitiska teoribildningen i allmänhet. En av dessa är Peter Santesson-Wilson som i sin avhandling *Studier i symbolpolitik* utformat ett teoretiskt verktyg i form av en taxonomi, för att tydliggöra symbolpolitikens mekanismer. Det är den symbolpolitiska taxonomin som är det grundläggande teoretiska verktyget i den här uppsatsen. På grund av teorins karaktär och Santesson-Wilsons relativt nya bidrag till teorin kommer uppsatsen oundvikligen ha vissa teoriprovande inslag, även om den i första hand är teorikonsumerande då fallet kommer att vara centralt. Santesson-Wilson rekommenderar att taxonomin används i kombination med andra teorier, exempelvis om beslutsprocesser. Att använda teorin som komplement är dock inte generellt inom symbolpolitisk teori även om det förekommer. Jag anser därför att det är möjligt att endast använda en teoretisk utgångspunkt, därmed kommer jag även få en uppfattning av hur taxonomin fungerar utifrån de premisserna. Det innebär att uppfattningen av hur andra orsaker påverkat beslutsprocessen begränsas till andras slutsatser och resonemang.

För att synliggöra symbolpolitiska faktorer som haft betydelse för fallet i fråga kommer jag att använda mig av en kombination av två metoder, kontrafaktiska idealtyper och tolkning. Kontrafaktiska idealtyper går ut på att man rekonstruerar aktörernas syfte och beslutsunderlag och jämför med beslutet för att kunna påvisa att delar eller hela beslutet avviker från vad som kan anses verka rimligt och rationellt (Santesson-Wilson 2003:66f). Symbolpolitiska motiv är inte något som aktörer skyltar med. Tvärtom beskrivs beslutet ofta som ett naturligt resultat av rationella och instrumentella övervägningar utifrån målsättning och syfte. Därför kommer jag att göra en rekonstruktion av händelseförloppet som ligger bakom beslutet om nedläggningen av Utlänningsnämnden. På så vis kan jag tydliggöra de delar av beslutet som ter sig mer eller mindre orimliga och irrationella utifrån officiella motiv och beslutsunderlag. Detta är indikationer på att det kan finnas motiv och faktorer av symbolisk karaktär som fått betydelse i beslutsprocessen. Avvikelsen från det rationella behöver dock inte innebära att det är ett irrationellt beslut. Inte heller att det saknar instrumentella effekter.

I de fall frågetecken hittas kommer teorin och tolkningar förhoppningsvis erbjuda förklaringar och i sådant fall är det rimligt att anta att det rör sig om symbolpolitik. Genom tolkning kan man diskutera och synliggöra förklaringsansatser till varför beslutet har fattats och utformats som det gjort, samt för att utesluta att det helt enkelt beror på misstag. Att använda sig av tolkningen som metod innebär att man antar en aktiv roll och gör handlingen begriplig genom sin egen tolkning (Santesson-Wilson 2003:68f). Då kontexten har stor betydelse för beslut är det viktigt att den som gör tolkningen har en omfattande kännedom om situationen. När det som tidigare upplevts som märkligt och förvirrande klarnat är det antagligen en mer eller mindre korrekt tolkning som gjorts(*ibid.*).

Avsikten är alltså att hitta en diskrepans mellan sannolika motiv och utförd handling, samt att finna stöd åt en alternativ förklaring till beslutet. Resultat av rekonstruktionen, tolkningen samt den teoretiska diskussionen kommer att redovisas löpande och integrerat i analysen av fallet.

1.2.1 Material

För att få generell kunskap om situationen som beslutet uppkom i och även få en uppfattning om motiv och syften med reformen, har jag använt sekundärt material i form av rapporter, utredningar, informationsmaterial, tidningsartiklar och radioinslag. Jag har även läst protokoll från riksdagsdebatter, offentliga utfrågningar, seminarier och så vidare. För att skapa mig en djupare bild av läget samt få möjlighet att diskutera mina tankar kring de symboliska inslagen har jag gjort två intervjuer. Dessa var semistrukturerade och tog snarast formen av ett samtal med relativt informell karaktär. Intervjuerna fungerade alltså till viss del som kontroller då jag fick tillgång till deras uppfattning av situationen samt kunde diskutera de förklaringsfaktorer som jag funderat kring. Jag uppfattade det som att mina informanter informerade mig om de uppfattade mina tankegångar som felaktiga, vilket också hände. Jag intervjuade Eva Norström

tidigare ordförande i Swera, Sveriges flyktingråd, lektor på Lunds Universitet och tillförordnad som expert i NIPU-utredningen samt en föredragande på Utlänningsnämnden, som vill vara anonym.

1.2.2 Avgränsningar

För att göra ämnet hanterligt inom de begränsningar uppsatsen utgör har jag valt att undvika att gå in på tekniska detaljer rörande utlänningslagen och den nya processordningen. Jag har även valt att exkludera vissa frågor med nära anknytning till exempelvis den tillfälliga asyllag som var gällande tiden innan reformen, samt frågan om allmän amnesti eftersom de inte är nödvändiga för att besvara frågeställningen. Jag kommer heller inte diskutera sakfrågor, som problem med tolkar, utbildad personal, länderkunskap, öppenheten och så vidare, i detalj eftersom det främst skulle grunda sig på spekulationer. Det finns en mängd uppmärksammade frågor och exempel som rör Utlänningsnämndens verksamhet, men för att kunna fokusera på frågeställningarna inkluderas dessa endast i den mån de är relevanta för analysen.

I debatten kring Utlänningsnämnden och asylpolitiken i allmänhet förekommer ofta begrepp som sällan eller aldrig definieras, exempelvis human och inhuman. Detta är ett stort problem eftersom det innebär att alla kan göra sina egna tolkningar av begreppen och utvärdera asylpolitiken därefter. Trots behovet av en definiering kommer en sådan inte göras i uppsatsen. En definiering är inte nödvändig eftersom jag inte ämnar ta ställning till huruvida asylprocessen är eller har varit inhuman. Trots att begreppet inte definieras, kommer jag att använda mig av det, inte minst för att kunna spegla debatten

Jag har inga ambitioner att ta ställning till huruvida Utlänningsnämnden eller migrationsdomstolarna är det mest rättssäkra alternativet, eftersom jag har till syfte att diskutera de symbolpolitiska aspekterna i beslutet. Symbolpolitiska bevekelsegrunder ska dock inte likställas med en fruktlös åtgärd, tvärtom kan det föra med sig instrumentella effekter. Jag vill redan nu uppmärksammas att det kan tyckas som om jag beskriver Utlänningsnämnden som rättsosäker, jag vill dock inte ställning i frågan utan ämnar redovisa debatten. Generellt är jag av uppfattningen att politikerna har stort inflytande över rättstillämpningen i utlänningsärenden.

1.2.3 Begrepp

Som kommer framgå kan diskussionen kring symbolpolitiska bevekelsegrunder tydliggöras genom en definiering av dess motsatsbegrepp – *instrumentella* bevekelsegrunder. Med detta menas att motiven bakom beslutet grundar sig på de förväntade effekter som åtgärden eller beslutet antas få på grund av kausala orsakssamband. Det kommer av en rationell syn på problem och åtgärder, vidtas en åtgärd leder det till praktiska förbättringar.

I vardagligt tal kallas asylsökande ofta för flyktingar, men för att få flyktingstatus enligt FN:s flyktingkonvention, som Sverige följer, krävs att man har en välgrundad fruktan för förföljelsen i sitt hemland på grund av ras, nationalitet, samhällsgrupp, religiös eller politisk uppfattning. I Sverige ges asyl av andra skyddsskäl och uppehållstillstånd av humanitära skäl, till personer som inte är konventionsflyktingar. Under 2005 kom 17530 asylsökande till Sverige. Samma år fick 1263 personer flyktingstatus enligt flyktingkonventionen och 2487 personer fick uppehållstillstånd av humanitära skäl (Migrationsverkets hemsida).

2 Symbolpolitisk teori

Intresset för symbolpolitik har varit relativt svagt inom statsvetenskapen, men på senare tid har symbolpolitik blivit föremål för ett växande intresse. Relativt få och ofta osystematiska studier har gjorts inom ämnet, trots att det verkar finnas en generell uppfattning om att symboler har betydelse för politiskt beslutsfattande (Burnier 1994:239). Murray Edelman är en av dem som påverkat forskningen och fört den framåt. Edelmanns första betydelsefulla verk *The Symbolic Uses of Politics* kom 1964. I ett tidigare stadium handlade hans studier kring symbolpolitik främst om användningen av politiska symboler, medan den aktuella forskningen ser till symboler som en central och integrerad funktion i politiska processer.

I studien av nedläggningen av Utlänningsnämnden kommer jag att använda mig av en symbolpolitisk taxonomi som teoretiskt verktyg. Men eftersom forskningen spänner över ett brett fält kommer jag börja med att presentera ett antal definitioner. Inte minst för att klargöra vad symbolpolitik faktiskt är och inte är samt hur fenomenet kan analyseras. Jag avslutar med att presentera det teoretiska ramverk, taxonomin, som jag kommer att använda mig av i studien.

En stor del av symbolpolitiska forskare är inspirerade av socialkonstruktivistisk och nyinstitutionell teori och intresserar sig för hur symbolisk och politisk mening konstrueras. Symboler uppfattas som ett instrument för att tolka den sociala ordningen (Burnier 1994:242). Symboler, riter och ceremonier inom politiken anses ha en strukturerande makt som tidigare inte har uppmärksammats i särskilt hög grad. De möjliggör även en gemensam tolkning av det politiska spelet. Många av de tolkningar som görs av politiska händelser definieras av deras koppling till myter och symboler, men samtidigt kan symboler användas på ett strategiskt sätt i det politiska spelet (March & Olsen 1984:744).

Murray Edelmanns forskning sträcker sig över detta perspektiv, även om han i sina tidigare verk främst resonerar kring användningen av symboler i den politiska världen. Han ägnar mycket uppmärksamhet åt hur användandet av symboler i kommunikation med medborgare kan vara förledande. Symboler, menar Edelman, kan bli ett verktyg för att skapa stöd för beslut som egentligen missgynnar stora delar av befolkningen alternativt inte har någon effekt överhuvudtaget (Edelman 1964). Ett annat av symbolpolitikens sidor är att de gör det möjligt att tillfredsställa grupperns krav och behov med hjälp av effektlösa reformer, i synnerhet till grupper som är mindre benägna att se till resultaten. Edelman visar på hur symbolpolitik verkar för att bibehålla den sociala ordningen och fördelningen av instrumentella resurser (1988).

2.1 Definition

Symbolbegreppet är komplicerat i sig och kan rymma ett antal olika definitioner. Försök att definiera begreppet leder ofta till att det innefattar allt och ingenting (O'Neill Barry 2001:3). Det är därför extra viktigt att definiera begreppet och klargöra forskningens olika fokus, men dessvärre är just definitionsfrågan en av den symbolpolitiska teorins svaga punkter. Forskare påpekar att för lite uppmärksamhet ägnas den symboliska dimensionen och efterlyser tydligare definitioner, teorier och analysverktyg för att studera symbolernas roll på den politiska arenan (jfr. Kertzer 1988:7, Theiler 2005:8, O'Neill 2001:3, Santesson-Wilson 2003:23).

Det unika med symboler är att de inte endast kan ses som en synonym, de är tecken som föreställer en sak men betyder och tydliggör en annan (Rasch 1993) Symboler står för något annat utöver dem själva (Edelman 1964:6). "[P]olitical symbols are commonly recognized objects to which people attach political significance. /.../ (N)o symbol is likely to have precisely the same meaning for any two different people." (Cobb & Elder 1983:35). Av det faktum att symboler kan ha olika betydelse för olika personer och över tid följer att symboler, och då även symbolpolitik, är socialt konstruerade. För att symboler ska kunna betraktas som politiska måste de dessutom innefatta handlingar eller relationer som står för ett flertal meningar, och som framkallar känslor och driver folk till handling (Rasch 1993:11).

Symbolpolitik skiljer sig dock från politiska symboler och innebär en ytterliggare avgränsning i form av användning av objekt som har instrumentell politisk betydelse. De symboler som A använder som kommunikationsmedel kan vara av ett instrumentellt intresse för B (Brox 1993:21). Det är framförallt när man väljer symboler utifrån instrumentella faktorer som symbolpolitiken blir effektiv och därmed intressant menar Brox. Symbolpolitiska handlingar kan fortsätta att existera efter att de använts som kommunikationsmedel. Ekonomiska anslag och lagar kan användas symboliskt. På samma sätt kan vägar byggas till små byar på landsbygden för att kommunicera omtanke och intresse på symbolisk väg men med instrumentella medel (Brox 1993:33).

Peter Santesson-Wilson ser också handlingar som skillnaden mellan symboler och symbolpolitik. Han menar att symbolpolitik alltid innebär att vidta åtgärder, även om dessa inte får någon instrumentell effekt. Man använder politiska åtgärder för att symbolisera någonting politiskt, någonting utöver själva åtgärden (2003:36). Santesson-Wilson möjliggör en definition av symbolpolitik genom att diskutera dess motsats. Motsatsen till symbolpolitik menar han är politiska beslut som helt vilar på instrumentella bevekelsegrunder. Resonemanget får till följd att symbolpolitik är politiska beslut med bevekelsegrunder som inte är instrumentella (2003:40f). Det finns dock inget motsatsförhållande mellan symboliska och instrumentella bevekelsegrunder, utan de samexisterar som förklaringsfaktorer i

beslutsprocesser (*ibid.*). Det är de olika bevekelsegrunderna som studier ämnar utkristallisera.

2.2 Symbolpolitisk taxonomi

För att råda bot på problemet med det svåroperationaliserade begreppet har Peter Santesson-Wilson utformat en symbolpolitisk taxonomi. Han menar att det är symboliska kopplingar som gör att frågor kan bli viktiga trots att de inte har någon direkt instrumentell effekt på politiska mål. I en rent instrumentell värld skulle frågor vara viktiga endast om de leder till någonting viktigt. Tydliga mål skulle uppfyllas genom konkreta åtgärder och det skulle vara lösningarnas konkreta effekter som är intressanta för beslutsprocessen. Enligt det symbolpolitiska perspektivet finns en mängd kopplingar mellan frågor som går utöver de instrumentella effekterna. Frågor får betydelse och egenskaper som inte står i direkt relation till frågornas konkreta egenskaper (2003:37f).

Beslutsfattare kan aldrig med säkerhet veta vilka effekterna av ett beslut och en lösning blir. Däremot kan de genom argumentation och rättfärdigande visa hur frågor är sammankopplade med varandra, hur de kommer att påverka varandra och på så vis skapa förhoppningar och tilltro till beslutet. Ofta sker rättfärdigandet genom att förslag kan kopplas till redan etablerade policier. Kopplingarna som görs mellan ett förslag och en annan policy kan sedan användas för att skapa en uppfattning om de grunder som förslaget vilar på. Uppfattningen av skälen bakom förslaget är alltså inte nödvändigtvis beroende av de verkliga privata motiven. Det är i den här processen som symbolpolitiken kan synliggöras (Santesson-Wilson, 2003:39).

Den symbolpolitiska taxonomi som Santesson-Wilson har utformat har för avsikt att visa hur dessa kopplingar kan gå till och vad de har för innebörd som del av beslutsprocessen. Utifrån definitionen av symbolpolitik, politiska motiv som ligger bakom beslut men inte vilar på instrumentella grunder, skapar Santesson-Wilson ett avgränsat område för taxonomin.

Klassificeringen utgår från hur frågor kan kopplas samman på symbolisk väg. ”Frågan kan placeras i samma *kategori* som någonting viktigt, frågan kan göras *principiellt* viktig, frågan kan ses som ett *exempel* på någonting viktigt och frågan kan ses som ett *uttryck* för någonting viktigt” (Santesson-Wilson 2003:43).

2.2.1 Kategorier

Kategorier används hela tiden för att illustrera och underlätta förståelsen av olika företeelser. Man talar exempelvis om studenter och inte om enskilda personer. Det är situationen som avgör hur kategoriseringen görs. Kategoriseringen gör det möjligt att koppla samman frågor genom att de sammanförs i en kategori. På så

sätt är frågorna x och y symboliskt sammankopplade utan att det finns något direkt kausalt samband mellan dem. Är den ena frågan i kategorin viktig kan det få konsekvenser för den andra, som då också uppfattas som viktig (Santesson-Wilson 2003:44).

Kategoriseringen kan få tre olika konsekvenser som är intressanta i sammanhanget. De egenskaper hos x och y som är lika, och som legat till grund för kategorisering kan framhävas till följd av kategorisering och den så kallade *framhävnings effekten*. *Maskeringseffekten* innebär en motsatt effekt, nämligen att egenskaper som skiljer x och y åt döljs. När likheterna mellan företeelserna i en kategori framhävs så kommer de betraktas som allt mer lika. De olika frågorna kan då komma att tillskrivas egenskaper som de egentligen inte har, men som en annan medlem i kategorin besitter. Tillskrivs x en av y:s unika egenskaper kallas det för smittoeffekt, en egenskap läggs till. Retoriskt kan man använda sig av detta genom att koppla samman en fråga med en kategori som bidrar med positiv eller negativa associationer – *smittoeffekter* (Santesson-Wilson 2003:44f). Dessa mekanismer påverkar hur ett problemområde definieras och uppfattas (2003:105).

2.2.2 Principer

Sammankopplingen påminner om ovan, men med skillnaden att det är övergripande principer som ligger till grund för kategoriseringen. För att kunna resonera kring principiella frågor behövs kategorier som gör frågorna lika och olika. Likheterna får i det här fallet normativ betydelse, de blir viktiga för att de kan härledas till viktiga principer. Mindre viktiga frågor kan alltså få principiell betydelse och därmed bli viktiga. När x omfattas av samma princip som den viktiga frågan y, sker en *värdeöverföring*, från y till x. Fråga x blir på så sätt principiellt betydelsefull. När en handling omfattas av en princip kan den stå som symbol för många andra handlingar. Hade den inte haft principiell betydelse skulle handlingen stå som en enskild företeelse. När en fråga en gång fått principiellt värde så kommer de alltid ha det (Santesson-Wilson 2003:46f).

2.2.3 Exempel

Ett tredje sätt att koppla samman frågor på symbolisk väg är genom att låta en fråga eller situation exemplifiera en annan. Att låta ett exempel, en del, illustrera ett större problem, helheten, är en vanlig företeelse inom den politiska debatten (Santesson-Wilson 2003:48). Genom att använda exempel blir det större problemområdet mer konkret och det underlättar engagemang i och identifikation med problemet. Inom kategorin ryms dock kategorimedlemmar som är mer eller mindre lämpade som representanter för kategorin. Det finns risker med att låta exempel representera en helhet. Åtgärder och lösningar kan formas utifrån exemplet istället för den problemkategori som exemplifieras.

Är typexemplet värre än problemkategorin det representerar kan lösningen bli överdimensionerad för de övriga problemen inom kategorin. Detta kallas *overkill*. När situationen är den omvända representeras problemkategorin av ett mindre allvarligt problem vilket får till följd att åtgärden blir underdimensionerad, så kallat *underkill*. En annan variant är när endast exemplet på problemet åtgärdas. Trots att det större problemet kvarstår kan åtgärden upplevas som tillfredsställande om exemplet är löst. Även beslutsfattare kan uppleva problemet som löst, trots att så inte är fallet. För intressegrupper som vill få hela problemet ordentligt åtgärdat kan det i sådana fall vara mer praktiskt med uteblivna beslut (2003:48f).

2.2.4 Uttryck

Med uttryck avses en politisk åtgärd eller handling som används för att sända signaler och uttrycka någonting. Handlingar är alltså inte bara ett medel för att uppnå instrumentella effekter, utan också ett uttrycksmedel. ”[X] kan vara symboliskt kopplat till y genom att x är, eller tolkas som, ett uttryck för aktörens intentioner beträffande y.” (Santesson-Wilson 2003:49). En handling är ett uttryck för frågan y när en aktör uppfattar handlingen som ett uttryck för den handlandes avsikter, känslor eller motiv.

Det spelar alltså ingen roll om den handlande har för avsikt att förmedla något utöver själva handlingen, uppfattas det så av en aktör är det likväl ett uttryck (2000:51). Det är dock viktigt att fundera kring vilka aktörer som är intressanta att studera. De aktörer som oftast är av intresse är nyckelpersoner, de som har någon form av inflytande på besluten eller blir berörda av dem. Uttrycksfullt handlande kan mycket väl ta instrumentella former. Ett exempel är åtgärder, som ter sig instrumentella, men som tyvärr är mer eller mindre verkningslösa. Deras uttrycksfullhet beräknas dock påverka den allmänna opinionen i för beslutsfattarna önskvärd riktning. Skillnaden ligger alltså inte i handlingarnas form utan i motiven bakom dem (2003:52). Edelmans resonemang om effektlösa reformer och policies, utan instrumentella konsekvenser för att tillfredsställa de resurssvaga samhällsklasser och grupper, är möjligt att diskutera inom ramarna för uttryck.

Santesson-Wilson menar att det finns tre olika typer av uttryck: *symptom*, *signal* och *pose*.

Symptom

Symptom uppstår när en handling får en kommunikativ funktion och uppfattas som markör för annars dolda attityder. Det finns dock ingen medveten avsikt med att förmedla budskapet. Kommunikationen är helt enkelt ett genuint symptom på ett tillstånd. Så som tårar kan kommunicera smärta eller sorg. Ett politiskt beslut att öka lärartätheten i grundskolan skulle kunna vara ett symptom på att man anser att utbildning är ett viktigt och prioriterat område (2003:52).

Signaler

När uttrycket tar formen av en signal finns det en medvetenhet hos avsändaren att kommunicera något med handling. Avsändaren vill att mottagaren uppfattar meddelandet bakom handlingen. Det är viktigt att mottagaren uppfattar handlingen som en signal och skulle signalen missuppfattas ter sig handlingen troligtvis löjlig och uppenbart misslyckad. Ett exempel är när en statschef besöker ett olycksdrabbat område. Alla förstår att det är ett sätt att visa stöd och engagemang med de drabbade och inte ett försök till att göra en räddningsinsats. Hade man sett till handlingens karaktär i förhållande till behovet på plats skulle besöket vara tämligen meningslöst då inget hjälparbete utförts (ibid).

Pose

Med posen finns, liksom med signalen, en önskan hos sändaren att kommunicera med mottagaren, men med avsikt att mottagaren inte ska uppfatta handlingen som ett kommunikativt meddelande utan som ett genuint symptom. (Santesson-Wilson 2003:52f)

Att man inte vill att mottagaren ska uppfatta handlingen som ett uttryck handlar om *trovärdighet*. Uppfattas en handling som ett symptom så ifrågasätts inte aktörens intressen och avsikter.

Värdeöverföring, en annan typ än den som presenterades i principer, sker när en handling antar värdet av budskapet som handlingen hade för avsikt att förmedla (2003:53). Uttrycker en liten handling kärlek, så kommer handlingen uppfattas betydligt mer värdefull än om den inte hade uttryckt något alls.

Uppfattas en handling som ett uttryck är det troligt att handlingar som kan relateras till detta också uppfattas som uttryck, de kopplas ihop. Till följd av det uppstår en så kallad *inlåsningsseffekt*, då handlingar uppfattas som uttryck oavsett om de är ämnade som uttryck eller riktigt uppfattat. Tar man till exempel inte emot en present vars avsikt är att uttrycka välvilja kommer handlingen med stor sannolikhet att tolkas som det motsatta, ett uttryck för avståndstagande eller ovilja oavsett presentmottagarens intention. En annan typ av inlåsningsseffekt kan komma av att en tidigare handling tolkats som uttryck för y, vilket medför att framtida handlingar i frågan också kommer tolkas som uttryck för y. Beroende på inlåsningsseffektens verkan kan det vara svårt att ändra på en policy som en gång används som ett uttryck (2003: 54). Inlåsningsseffekten medför alltså att en aktör blir låst vid ett handlingsalternativ för att allt annat kommer tolkas som uttryck för något som aktören inte vill förmedla.

2.2.5 När används uttryck?

Det finns ett antal hypoteser om när det kan vara aktuellt för beslutsfattare att använda symboliska uttryck.

Substitutionshypotesen innebär att man använder sig av uttryck när man inte kan eller vill erbjuda något av materiellt värde. I sådana lägen uppfattas värdeöverföring som något väldigt attraktivt. En handling som inte leder till instrumentella förändringar men ändå uppfattas som om den hade gjort det (Santesson-Wilson 2003:55f).

Tvetydighetshypotesen grundar sig på att symboliska uttryck kan erbjuda flera olika tolkningar av ett fenomen. Symboler kan ju som bekant ha olika innebörder. Detta kan få strategisk betydelse i förhandlingar när man har för avsikt att sammanfoga grupper med olika intressen. Strategin brukar fungera väl till dess att det är dags att omsätta mål till praktisk handling, då oenigheterna ofta tydliggörs igen (ibid).

Inflationshypotesen går ut på att symboliska uttryck blir nödvändiga när det politiska språket har vattnats ur. När ord och löften inte längre får någon effekt måste man visa intentioner på andra sätt och då kan uttrycksfullt agerande leda till ökad *trovärdighet*. Finns det behov av att öka trovärdigheten för ett beslut kan uttryck vara ett medel för att nå dit (ibid).

Inläsningshypotesen, symboliska uttryck används när det på grund av inläsning inte finns något annat val än att använda sig av det. Uteblir handling i ett sådant läge så tolkas det också ofta som ett symboliskt uttryck av mottagare (2003:57).

Det finns egenskaper som gör att vissa frågor är synnerligen lämpade som symboliska uttryck. Frågan bör vara synlig och den ska präglas av tydlighet så att omgivningen tolkar den rätt. För att det symboliska uttrycket ska ha genomslagskraft bör publiken inte ha allt för detaljerade kunskaper om frågans konkreta egenskaper. Detaljerade kunskaper skulle nämligen kunna innebära att handlingen uppfattas som innehållslöst och kritiserats för att det inte ger vad det utlovat. När man har för avsikt att kommunicera en signal är det självklart viktigt att omgivningen förstår att man har för avsikt att agera symboliskt och inte tolkar det utifrån instrumentella grunder (2003:58).

3 Beslutsprocessen bakom en ny instans- och processordning i utlänningsärenden

3.1 Inledning

En ny instans- och processordning i utlänningsärenden ska börja gälla från den 1 april 2006. Förändringen beskrivs som den största reformen som gjorts på det flyktingpolitiska området och förväntningarna liksom kostnaderna är höga inför den nya ordningen. Reformen innebär att Utlänningsnämnden läggs ner och att asylsökande som fått avslag hos Migrationsverket i fortsättningen kommer att få sin sak prövad i förvaltningsdomstol. De nya migrationsdomstolarna är kopplade till länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Migrationsöverdomstolen, som blir högsta instans och prejudikatgivande instans, kommer att ingå i Kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten får på så vis en ny roll¹. De största förändringarna är att överklagandet kommer ske i form av en tvåpartsprocess i domstol med Migrationsverket som motpart till den sökande och dennes ombud. Muntligheten och insynen i förhandlingarna förväntas öka och besluten kommer bli bättre motiverade. Möjligheten att lämna in en ny ansökan, så kallad NUT, efter avslag hos Utlänningsnämnden kommer tas bort. Istället kan man, om prövningstillstånd beviljas, få sin sak prövad i Migrationsöverdomstolen. Det innebär att det kommer att finnas tre instanser, istället för de tidigare två, Migrationsverket och Utlänningsnämnden.

Frågan om att lägga ned Utlänningsnämnden har varit uppe för diskussion i nästan tio år och det är först nu som riskdagsbeslutet, om nedläggning, från 2001 verkställs². En enig riksdag står bakom reformen som uppfattas som en stor framgång av alla riksdagspartier. Riksdagen tog beslut i frågan den 14 september 2005

För att kunna avgöra om, och i så fall när och på vilket sätt symboliska beslutsgrunder kan ha påverkat beslutet om nedläggningen av nämnden och införandet av migrationsdomstolar kommer jag utgå från den process som legat

¹ Se bilaga I för en överblick av ärendets gång i den nya instansordningen.

² Se bilaga II för en överblick av beslutsprocessen.

bakom beslutet och från den symbolpolitiska taxonomi som Santesson-Wilson presenterat. Begreppen *kategori*, *principer*, *exempel* och *uttryck* blir således centrala i analysen.

3.2 Lägg ned Utlänningsnämnden!

Utlänningsnämnden inrättades i januari 1992, för att överpröva ärenden enligt utlänningslagen och lagen om svenskt medborgarskap (Utlänningsnämndens hemsida). Syftet var att öka rättssäkerheten och att avlasta regeringen, som då var överklagande instans för utlänningsärenden. Utlänningsärenden hade ökat markant under slutet av 80-talet och kom att bli en stor börda på invandrarministern, Birgit Friggebos bord (Grip – Hallén 2005:42f). Utlänningsnämnden fick ta över nästan 8500 ärenden, vilka nämnden hade svårt hinna med samtidigt som nya ärenden tillkom (Brattberg Lisbeth, 920326) Inför beslutet att tillsätta Utlänningsnämnden diskuterades också möjligheten att överklaga till en förvaltningsdomstol. Då ansåg man dock att hanteringen av den stora mängden ärenden, behovet av diskretion samt administreringen av länderkunskap inte lämpade sig för förvaltningsdomstolarna. En nämnd ansågs också bättre eftersom det innebar att regeringen och riksdagen även i fortsättningen skulle kunna styra praxisbildningen och på så sätt kunna ta ansvar för asylpolitiken. (SOU 1990:79 s.95ff.). Förslaget om att inrätta Utlänningsnämnden antogs av en enig riksdag. Syftet med inrättandet av nämnden liknar på det stora hela syftet bakom den nu aktuella reformen.

Utlänningsnämndens verksamhet har kritiserats såväl i media som av politiker. Den beskrevs ofta som en rättsosäker ordning som var oförutsägbar, orättvis och inhuman. I debatterna i anslutning till förslaget om den nya instans och processordningen påpekade i princip alla talare att asylprocessen inte levde upp till kraven på rättssäkerhet och humanitet. Bland andra beskrev Peter Eriksson (mp) beskrev med ord som rättsvidrig och godtycklig (prot. 2005/06:3, Anf.10). Socialdemokraterna hävdade dock att bilden var felaktig och att nämnden har gjort ett bra jobb. Trots att talarna verkade överens om att den dåvarande ordningen inte var human, så framkom inte på ett tydligt sätt hur den nya kommer att vara bättre i detta avseende, däremot hävdades att den kommer att innebära ökad rättssäkerhet i form av tydlighet och muntlighet

Debatten om Utlänningsnämndens verksamhet tog fart ganska snart efter det att nämnden hade tillsatts. Föremålen för kritik var främst de långa handläggningstiderna och en växande ärendebalans. Efterfrågan av en ny instans- och processordning intensifierades dock under den senare delen av 90-talet.

1996 skrev bland andra advokaten Sten de Geer och Merit Wager, numera flyktingombudsman, en debattartikel i Dagens Nyheter, där de ställde krav på att Utlänningsnämnden skulle läggas ned. Författarna menade att regeringen borde

agera snarast för att förhindra en ordning med bristande rättsäkerhet och åsidosättande av respekten för humanitet och mänskliga rättigheter. Artikeln var undertecknad av 68 personer, bland andra Astrid Lindgren, Ulf Lundell och KG Hammar. Ulla Hoffman (v) var även hon en av dem som skrev under, något som hon ofta återkommit till när frågan debatterats i riskdagen (jfr. Prot.2004/05:130: Anf:32).

Vid ungefär samma tidpunkt uppmärksammades ett antal enskilda händelser i media, vilka riktade allmänhetens och politikernas kritiska uppmärksamhet mot Utlänningsnämnden. Sedan dess har en mängd fall uppmärksammats. Många av dessa har återgetts i och påverkat den politiska debatten. Bland de fall som fick stor uppmärksamhet kan bland andra Mohammed Shakeri, och Nadina Imamovic nämnas. Mohammed Shakeri hade levt i Sverige i nio år och jobbade som ingenjör när han fick besked om att han skulle utvisas till Iran. Fyra år tidigare hade han erkänt att han lämnat falska uppgifter vid ankomsten till Sverige, vilket fick till följd att hans uppehållstillstånd drogs tillbaka. För att slippa återvända till Iran tog Mohammed Shakeri sitt liv genom att svälja värktabletter. Reaktionerna på självmordet blev kraftiga och många menade att det var en indikation på att den svenska flyktingpolitiken hade havererat, och visade på vikten av att flyktingar får föra sin egen talan i asylprocessen (Stenius, Yrsa 1996). Anna Kinberg (m) menade att händelsen i kombination med att varken ansvarig minister, Pierre Schori, eller Utlänningsnämnden lät sig påverkas av protesterna mot beslutet innebar en vändpunkt i svensk flyktingdebatt (Prot.2001/02:37, Anf:197). Nadina Imamovic sökte asyl i Sverige, men fick ett flertal avslag och avvisades till Bosnien 2003. Nadina hade en ovanlig ögonsjukdom och var i behov av sjukvård. Hennes kamp för att få uppehållstillstånd gick att följa i detalj genom svensk media och gav en inblick i den omständliga vägen asylsökande tar genom systemet. Flera kända och okända svenskar engagerade sig i hennes sak och krävde att hon skulle få stanna bland annat genom en namninsamling (von Essen Ebba 2002). Gustav Fridolin (mp) var en av dem som agerade för Nadinas sak. Vid en riksdagsdebatt satt Nadina själv på läktaren när Fridolin höll ett anförande i riksdagen (TT 2002). Att personer som berörs av asylpolitiken sitter på läktaren och nämns i anförandena är en ganska vanlig förekomst när asylfrågor debatteras

3.2.1 Kategorier

Olika typer av kategoriseringar har gjorts i den politiska och offentliga debatten kring nedläggningen av Utlänningsnämnden. Nämnden har främst kategoriserats som en fråga av restriktiv och inhuman flyktingpolitik. Den framställs inte bara som en produkt av politiken, utan även som upphov till en restriktiv hållning. Andra viktiga frågor i samma kategori gör att även Utlänningsnämnden blir en viktig fråga. Fall som främst beror på en reglerad invandring exempelvis de som nämns ovan återfinns i samma kategori. Likaså Migrationsverket, som också har kausala kopplingar till nämndens verksamhet. Vilket de uppmärksammade

”tårtkalasen” efter lyckade utvisningar inte har, men de får betydelse för bilden av Utlänningsnämnden. Att även nämndens verksamhet ifrågasätts när en annan kategorimedlem orsakar skandal beror på *smittoeffekten*. Egenskaper som tyder på rättsosäkerhet och de anställdas brist på humanitet, hos kategorimedlemmarna lyfts fram och förstärks genom *framhävningseffekten*, oavsett hur riktiga de är (Santesson-Wilson 2003:43). Till viss del på bekostnad av att andra döljs. Det kan vara en förklaring till att det sällan uppmärksammas att Utlänningsnämndens handläggningstider är relativt korta, 6 månader (Föredragande 2006). Genom att lägga ned Utlänningsnämnden blir det möjligt att komma ifrån den kategorisering som asylprocessen dras med. Det kan bli ett större avstånd mellan Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Det är svårt att bedöma i hur stor grad kategoriseringarna påverkat beslutsprocessen, inte minst för att de är relativt vaga.

En tydligare och mer effektiv kategorisering görs av den nya ordningen som placeras in i samma kategori som övriga domstolar, något jag återkommer till längre fram i uppsatsen. Men redan det faktum att Astrid Lindgren bland andra skrev under debattartikel om krav på nedläggning kom att inge ytterligare tyngd, samt gjorde debattartikeln viktigare. Genom att Astrid Lindgren placerades i samma kategori som kravet på att lägga ned Utlänningsnämnden förde hon med sig positiva smittoeffekter i form av ”*innocence by association*”. Egenskaper som den nya ordningen egentligen inte hade, kunde tillföras (Santesson-Wilson 2003:46). Medmänsklighet skulle kunna vara en egenskap som läggs till eller förstärks genom associationen med Astrid Lindgren.

3.2.2 Exempel

Exempel är mycket välfungerande för att skapa engagemang, göra ett problem konkret samt för att finna stöd för en lösning. De har betydelse för intresset för en fråga (Santesson-Wilson 2003:106). Exempel och den stora ärendebalansen var troligtvis de största orsakerna till att åsikterna om verksamheterna vände och kritiken mot nämnden växte. Reaktionen som följde de flesta exempel, inklusive ovanstående, var att Utlänningsnämnden fattat fel beslut och kraven om nedläggningen fick luft under vingarna även i kammaren. Sådana *exempel* leder till betydligt större engagemang än vad exempelvis prejudicerande domar med långtgående konsekvenser för praxis gör. När asylsökandes öden uppmärksammas i media tycks även kraven på nedläggning av Utlänningsnämnden skärpas.

Fallen motiverar och har drivit behovet av en reform framåt, men få av exemplen kommer att åtgärdas eller få en lösning genom den nya ordningen. Trots det kan exemplen ha påverkat utformningen av reformen. Att Utlänningsnämnden som varit den definitiva orsaken till besluten om avslag kan vara en orsak till att reformen som främst berör andra och tredje instans trots allt uppfattats som tillfredsställande av beslutsfattarna. För oavsett vad som sägs så är det avslagen och ibland den långa väntan som gör exemplen upprörande.

Utlänningsnämnden fungerar dessutom som ett eget *exempel*, ett exempel på den allt mer restriktiva flyktingpolitiken. Detta beror inte minst på den ensidiga bilden som reproduceras av Utlänningsnämnden och hur nämnden kategoriseras. En stor del av kritiken verkar dock framförallt grunda sig i den reglerade asylpolitiken i stort, i synnerhet i de allt mer restriktiva tendenser som kan skönjas, inte minst i det Europeiska samarbetet (Grip –Hallén 2005:39). Utlänningsnämnden är den tydligaste symbolen för denna tendens i Sverige. Lagg ned nämnden så löser sig resten! De flesta aktörer är överens om att samarbeta för att omorganiseringen ska lyckas (Norström, Eva 2005). Samtidigt finns risk för att reformen är resultatet av ett så kallat *underkill*. Man ägnar all kraft för att ta död på symbolen, med låter det stora problemet kvarstå (Santesson-Wilson 2003:49). På så vis undviks det egentliga problemen; Vad bör Sverige ha för asylpolitik, vad är human flyktingpolitik, vilka ska få stanna och på vilka grunder?

3.3 Utredningarna om en ny instans- och processordning

Som svar på kritiken mot Utlänningsnämnden, de långa handläggningstiderna och den dåliga insynen, tillsattes en parlamentarisk kommitté den 30 januari 1997. Kommittén hade i uppdrag att se över instans- och processordningen i utlänningsärenden. I direktiven framgick att man skulle ta ställning till om utlännings- och medborgarskapsärenden ska prövas i en tvåpartsprocess och om det skulle innebära en sådan förbättring att processordningen bör ändras. Kommittén hade i uppgift att ta fram flera alternativ till den dåvarande ordningen, både prövning i allmän förvaltningsdomstol och i specialdomstol skulle finnas med. Förändringar i själva lagen skulle dock avgränsas till att göra den tydligare och mer överskådlig (Dir. 1997:20). Resultat kom att redovisas ett år senare än beräknat, i februari 1999.

Kommittén, som antog namnet Kommittén om ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden (NIPU), föreslog en ordning som har långtgående likheter med den som kommer att införas i april 2006. Migrationsverkets beslut föreslogs kunna överprövas i länsrätten, i form av en tvåpartsprocess med den enskilde och Migrationsverket som parter i förhandlingen. Kammarrätten skulle fungera som överklagande instans, om prövningstillstånd beviljades, samt prejudikatgivande instans. NIPU har till stor del utgått från en modell som stämmer överens med utformningen av den vanliga förvaltningsprocessen. Antal länsrätter begränsades till tre eftersom det skulle innebära att kravet på särskild kompetens skulle kunna tillfredställas. NIPU menade också att de befintliga domstolarna kan tillgodose behovet av flexibilitet som följer av att antal ärenden kan växla kraftigt på ett bättre sätt än exempelvis en specialdomstol. ”Kommittén anser även i övrigt att fördelarna med att lägga utlänningsärendena hos befintliga domstolar överväger fördelarna med att ha dem hos ett specialorgan eller en specialdomstol. Ett skäl är domstolsmiljön. En

knytning till etablerade domstolar bör göra det tydligare att beslutsfattandet även på detta rättsområde har av statsmakten givna ramar att hålla sig inom.” (SOU 1999:16 s.19)

Även om många remissinstanser ställde sig positiva till förslaget så var en återkommande kritik att utredningen inte hade inkluderat ett förslag med specialdomstol, vilket gick emot direktiven. En mer ingående analys av alternativet med en specialdomstol saknades bland andra av sakkunnige Håkan Sandesjö och experten Eva Norström, vilket framhölls i respektive reservationer till utredningen (SOU 1999:16 s.620f & 635f). Eva Norström upplevde det som att alternativet med specialdomstol aldrig var menat att utredas seriöst, utan att en ordning med förvaltningsdomstolar var det förutbestämda alternativet. Men det framkom aldrig explicit att så var fallet (Norström, Eva 2005).

För att svara kritikerna tillsatte dåvarande migrationsminister Maj-Inger Klingvall en arbetsgrupp, i januari 2000, med syfte att utreda förslaget om specialdomstol samt se över de ekonomiska kalkylerna gällande NIPU-utredningens förslag. Handläggningen skulle ha formen av ett tvåpartsförfarande och innefatta ett ökat inslag av muntlighet (Ds 2000:45 s.12f).

Arbetsgruppens förslag redovisades i juni 2000. Det bestod av en process med överprövning i en specialdomstol som även skulle fungera som prejudikatgivande instans (DS 2000:45 s. 82f). Muntlig förhandling föreslogs vara obligatorisk på parts begäran och säkerhetsventilen att på nytt kunna ansöka om uppehållstillstånd (NUT) skulle tas bort. Det föreslogs även av NIPU-utredningen och kommer att genomföras i och med den nya ordningen (DS 2000:45 s.91, & prop. 2004/2005:170 s.221). Att införa en specialdomstol beräknades komma att kosta ca 50 mkr (Ds 2000:45 s.103).

En stor del av de remissinstanser som efterfrågade en utredning av alternativet med specialdomstol ansåg att arbetsgruppens förslag var att föredra framför NIPU-utredningens. Bland dem fanns bland annat Länsrätten i Stockholm, Kammarrätten i Stockholm och Regeringsrätten (Grip – Hallén 2005:53).

3.3.1 Kommentarer till utredningarna

Reaktionerna på de resultat som NIPU-utredningen redovisade var blandade. En stor del av remissinstanserna var positiva, men föreslog ändringar och ställde sig frågande till vissa detaljer. Alla var dock överens om att öppenheten i asylprocessen bör öka, möjlighet till muntlig förhandling vid överklaganden samt att det bör vara en tvåpartsprocess (Prop. 2004/2005:170 s.83). Däremot skilde sig uppfattningarna åt i frågan om överklaganden bör göras till allmän förvaltningsdomstol. Något fler remissinstanser ansåg att en specialdomstol var att föredra framför NIPU:s och senare regeringens förslag. Det var bland andra JO, Regeringsrätten, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Göteborg, Integrationsverket och Juridiska fakulteten vid Lunds universitet. Bland dem som instämde i NIPU:s förslag fanns Länsrätten i Skåne län, Migrationsverket,

Diskrimineringsombudsmannen, Malmö kommun, Sveriges advokatsamfund och Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR) (Prop. 2004/2005:170 s.108)

Ett antal remissinstanser, personer bland andra Eva Norström och Håkan Sandesjö, nuvarande generaldirektör på Utlänningsnämnden, samt Lagrådet, ansåg dock att NIPU borde ha granskat Utlänningsnämndens verksamhet närmare och utrett existerande fel och brister för att kunna undvika att dessa förs över till den nya ordningen (SOU 1999:16 s.620 & 635).

Den ekonomiska kalkyl som togs fram inom NIPU och som innebar merkostnaderna skulle uppgå till cirka 30 miljoner kronor har också varit föremål för stark kritik och har främst uppfattats som en glädjekalkyl. Eva Norström minns att presentationen av kalkylerna nästan uppfattades som löjliga, då alla åhörare förstod att de var orimliga. Kalkyler har räknats om vid ett flertal tillfällen, den slutliga beräknade utgiftsökningen uppgick till 914 miljoner kronor 2006 (2004/2005:SfU17, s.13).

Flera remissinstanser såg det som ett centralt problem att regeringen verkade vilja ha kvar förordningsmakt och inflytande över asylpolitiken, då domstolsverket har krav på självständighet för att upprätthålla rättssäkerheten (Kammarrättens remissvar i Ds 2000:45 s.52).

Regeringen hade för avsikt att ta del av Lagrådets yttrande om de nya lagförslagen kring ny utlänningslag. Lagrådet avstyrkte regeringens förslag i ett yttrande i oktober 2002. Grunden till kritiken var främst att det materiella regelverket i utlänningslagen inte lämpar sig för en domstolslösning, och att inga ändringar hade gjorts för att göra den mer lämplig. Kritiken från Lagrådet var mycket hård, vilket också fick till följd att riksdagen valde att inte föra förslaget vidare. Riksdagspartierna var eniga om att det krävdes en ny utredning (Prot.2003/04:122. *passim*). Lagrådet, liksom Kammarrätten med flera, menade också att det hade varit möjligt att åstadkomma liknande förändringar i en specialdomstol.

3.3.2 En ny utredning

En ny utredning tillsattes för att anpassa utlänningslagens materiella bestämmelser till ett system där överprövning av förvaltningsbeslut sker i domstol, resultatet blev Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv (SOU 2004:74). Att göra om förslaget och skriva en ny lagrådsremiss tog över två år. Trots det var den nu sex år gamla NIPU-utredningen fortfarande tongivande, den nya utredningen kom till och med att kallas NIPU II (Föredragande 2006).

I maj 2005 kom Lagrådets yttrande om den andra lagrådsremissen. Det nya förslaget ansågs bättre disponerat och språkligt utformat (2005:14). Vissa viktiga kompletteringar hade gjorts, främst i form av villkor för visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd samt en precisering av

bemyndigandebestämmelserna. Tidigare har regeringen haft långtgående inflytande över praxis. I och med den nya ordningen fräntas de möjligheten att påverka rättsstillämpningen i ärenden som rör uppehållstillstånd av synnerligen ömmande omständigheter. Men de kommer att ha visst fortsatt inflytande över andra ärenden (SOU 2004:74 s.148f).

Lagrådet delade uppfattningen att ett tvåpartsförfarande är till fördel för rättssäkerheten, men då lagen är utformad som en ramlag komplicerar det en enhetlig och förutsägbar tolkning av lagen, något som är en förutsättning för hög rättssäkerhet (2002:2). Uppstramningen och de förändringar som gjorts av regelsystemet innebar inte någon större förändring av de materiella reglerna (2005:9). Problemet med utlänningslagstiftningen är att den ger ett stort utrymme för beslutsorganen att själva göra avvägningar mellan olika slags intressen, eftersom lagen inte bygger på villkorade regler (2005:9f).

Lagrådet ansåg inte att regeringen hade åtgärdat de problem som lyftes fram i yttrandet 2002, bland annat eftersom det fortfarande saknades en analys av den rådande instansordningen (2005:11). Med hänsyn till ovanstående faktorer ansåg Lagrådet att de inte kunde tillstyrka de remitterade förslaget. Lagrådet menade att om förslaget ändå skulle ligga till grund för lagstiftning bör flera överväganden göras. Framförallt rörande tidpunkten för när den nya utlänningslagen ska träda i kraft. Förslaget rörde den 1 januari 2006. Efter beslutet, som skulle fattas i oktober 2005, skulle man hinna ordna med en mängd praktiska förhållanden, så som att rekrytera cirka 120 domare och 300 beredningsjurister, hitta lokaler, utbildning och med mera. Lagrådet föreslog därför att reformen skulle senareläggas, minst med ett halvår men ännu hellre ett år till 1 januari 2007 (2005:12f).

3.3.3 Kategorier

Att man hade för avsikt att skapa en ny kategorisering för den nya ordningen är uppenbart. Kommittén väntar sig att anknytningen till domstolar ska leda till en uppfattning att asylprocessen styrs av lagar och regler, vilket inte hade uppnåtts genom ett domstolsliknande organ. Syftet med kategoriseringen är att de positiva egenskaperna hos domstolsväsendet förs över och förknippas med asylprocessen. En sådan smittoeffekt skulle inte minst innebära ökad legitimitet och förtroende för besluten. Kopplingen till domstolsväsendet kan även komma att innebära en fokusering på de egenskaper som är typiska för en rättssäker process genom framhävningseffekten och att mer negativa egenskaper kan maskeras.

På grund av samma mekanismer som kan leda till att asylprocessen upplevs som mer rättssäker genom en sammankoppling med domstolsväsendet, finns det en risk att domstolarna kommer få utstå negativ kritik på grund av utlänningsärendena, ”*guilty by association*”. Även ett avslag som beslutats av en domstol kommer att leda till besvikelse och väcka sympati och engagemang för de avvisningshotade samt föda kritik. En liknande kritik som Utlänningsnämnden har

fått utstå kan komma att riktas mot den nya organisationen även om den kallas domstol (Grip – Hallén 2005:54). Lagrådet menade att genom beteckningen migrationsdomstolar underlättar man för överföringen av dagens kritik mot nämnden till dessa domstolar. (2002:6). Det finns alltså en uppenbar oro för att endast namnet kommer att kunna leda till att den gamla kategoriseringen behålls. På så vis finns det risk för att Utlänningsnämndens egenskaper smittar av sig på domstolarna istället för tvärtom. Vilket alltså skulle kunna få oönskade konsekvenser för hela domstolsväsendet.

3.4 Riksdagsbeslut om nedläggning av Utlänningsnämnden

Efter att förslaget med specialdomstol lagts fram försökte regeringen finna stöd bland de andra partierna för att kunna fatta beslut i frågan, men försöket var fruktlöst. Moderaterna valde att inte stödja regeringen, utan förslaget med migrationsdomstolar. I de flesta fall har moderaterna annars varit det parti som gett socialdemokraterna stöd i flyktingfrågorna. Antagligen blev konsekvensen att regeringen avvaktade med att lägga fram förslaget om specialdomstol i väntan på stöd i riksdagen (Vestin, Sanna 2002). Att frågan om Utlänningsnämndens nedläggning blev liggande igen skapade irritation bland de övriga partierna och inom regeringspartiet. Socialförsäkringsutskottet hade också tröttnat på frågan och lade, med socialdemokratiska ordföranden Berit Andnor, fram förslaget att lägga ned Utlänningsnämnden mot migrationsministerns linje (2001/02:SfU2). Riksdagen biföll förslaget i november 2001 (Prot., 2001/02:38). I samma vecka avgick Maj-Inger Klingvall som migrationsminister. Regeringen fick i uppdrag av riksdagen att lägga fram en proposition kring hur den nya instans- och processordningen skulle se ut. Propositionen skulle presenteras för riksdagen under våren 2002 och beslut skulle fattas under sommaren 2002. Eftersom det redan fanns två färskare utredningar att utgå från, NIPU-utredningen och *En specialdomstol för utlänningsärenden*, så upplevdes tidsramen rimlig.

3.4.1 Politisk läsning

Att socialförsäkringsutskottet gav regeringen i uppdrag att lägga fram ett förslag om hur en ny instans- och processordning skulle utformas skulle i kombination med riksdagens beslut att lägga ned Utlänningsnämnden få stor betydelse för beslutet att införa migrationsdomstolar. Det fick till följd att regeringens försök att undvika en nedläggning av Utlänningsnämnden också innebar att de gick emot ett riksdagsbeslut. Regeringen blev låsta till beslutet och kritiserades vid ett flertal tillfällen, på grund av den tidsmässigt utdragna processen, för att motverka riksdagens beslut (exempelvis Prot. 2003/04). Det blev således en viktig del i de övriga partiernas påtryckningar för att påskynda regeringens handläggning av

ärendet. De kunde använda sig av den instrumentella *inlåsnings effekt* som riksdagsbeslutet ledde till, att behålla Utlänningsnämnden skulle innebära att regeringen inte följde riksdagens beslut vilket hade uppfattats som en allvarlig överträdelse, utöver den kritik som skulle riktas mot att man behöll en inhuman asylprocess.

3.4.2 Bordläggningsdebatt och beslut

Debatten om propositionen om ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden präglades framförallt av enighet, samförstånd och ett välkomnande av en tillsynes efterlängtd reform. Migrationsminister Barbro Holmberg, presenterade propositionen som ett resultat av ett samarbete mellan regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Beslutet skulle bli en milstolpe i svensk flyktingpolitikens historia. Dagen beskrevs också som historisk och som värd en fanfar (Ulla Hoffman (v) & Gustav Fridolin (mp) (Prot.2005/06:3). Moderaterna välkomnade den, och Folkpartiet glädde sig åt att äntligen ta avsked av Utlänningsnämnden.

I debatterna kan man utröna att ett uppenbart syfte med reformen är att tydliggöra asylprocessen vilket, menade Holmberg, är ett nödvändigt steg mot en human flyktingpolitik (Prot.2004/05:130). Ökad muntlighet och ett tvåpartsförfarande i domstol utgör reformens kärna. Praxis förväntas bli mer transparent och överblickbar. Migrationsverket förväntas också motivera sina beslut bättre som en effekt av deras roll som part inför en domstol (Prot.2005/06:3, *passim*). Detta trots att inga större satsningar har gjorts för att utveckla verksamheten där. Beskrivningen av reformens utformning och dess förväntade effekter blev dock stundtals skönmålade, som när Gustav Fridolin (mp) talade om total muntlighet när part begär detta, samt att underbyggda beslut leder till en mer human politik (Prot.2004/05:130, Anf. 38). I själva verket kommer muntlighet endast komma i fråga när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande enligt den nya Utlänningslagen 16 kap. 5§ (Prop. 2004/05:170, s.46).

Minskade handläggningstider, en av NIPU-utredningens två huvudsyften, talades det tyst om. Varken förhoppningar eller löften om kortare handläggningstider var ämnen för debatt.

Trots den mycket stora uppslutningen bakom reformen gick det att skymta en viss oro i debatten, både rörande de egentliga effekterna av reformen och rörande de praktiska förberedelserna. Sven Brus (kd) påpekade till exempel att det var viktigt att mäta reformens storlek utifrån dess effekter, då han menade att det är de som visar hur stor reformen verkligen blev och inte dess stora organisatoriska förändring eller budget. Den otydligt formulerad lagen gjorde det svårt att veta var, domstolarna kommer att landa i sin praxis. Alla partier förutom Socialdemokraterna och Moderaterna menade att en omskrivning av ”synnerligen” i synnerligen ömmande omständigheter till ”särskilda” skulle vara en försäkran om att lagen inte tolkas allt för restriktivt. Utan en omskrivning finns

det risk för att den rättssäkerhet som man försökt stärka istället kommer att försvagas (Prot.2004/05:130). Birgitta Carlsson (c) menade att det inte fanns några garantier för att tillämpningen av den nya lagstiftningen kommer ske på ett humant och generöst sätt, resultatet kan komma att bli det omvända (ibid). Kritiken från partierna var alltså delvis väldigt allvarlig, men det hindrade dem inte ifrån att rösta för förslaget.

3.4.3 Principer

I diskussionen kring det nya systemet är det framförallt principer som använts som effektiv kategorisering, framförallt principerna om rättssäkerhet och humanitet. Att stärka rättssäkerheten kom att bli en principiellt viktig fråga, det viktigaste var att processen skulle bli rättssäker (Wager – Sveriges Radio, 2005). Rättssäkerheten har länge varit en viktig fråga i utlänningsärendena och redan när Utlänningsnämnden tillsattes 1992 gjordes detta med målsättningen att stärka rättssäkerheten, men i stället blev Utlänningsnämnden en symbol för rättsosäkerheten. Det faktum att den nya ordningen kopplades till humanitet och rättssäkerhet kom att få konsekvenser för kritiker till förslaget. Tidigare principiella kategoriseringar låser handlingar och icke handlingar till att bli uttryck för åsikter och inställningar oavsett om de är ett korrekt budskap eller inte (Santesson-Wilson 2003:53).

Det innebar att kritiker mot migrationsdomstolar indirekt riktade kritik mot principerna som det nya systemet uppges stå för, nämligen rättssäkerhet och humanitet. Det fick till följd att Utlänningsnämndens förespråkare, främst Socialdemokraterna med Barbro Holmberg i spetsen, ansågs stå för och även förespråka en inhuman flyktingpolitik. Att förespråka Utlänningsnämndens kvarvarande innebar också att man var beredd att rucka på principen om rättssäkerhet. Rättsosäkerhet och inhumanitet vill få förknippas med. Ingen vill stå för de tragedier som följer av Utlänningsnämndens avslag och därför är det lätt att argumentera för en nedläggning.

Enligt Santesson-Wilson kan fenomen, *inlåsnings effekter*, som ovan uppstå när lösningen kategoriseras med hjälp av viktiga principer. Motsatta åsikter uppfattas då som uttryck för sympatisering med motsatta principer (2003:54). Principer kan vara mycket användbara för att väcka nya gruppers intresse för en fråga (2003:106). I det här fallet har dock exempel haft en större sådan funktion än principerna.

3.4.4 Beslut om ny instans- och processordning i utlänningsärenden

Trots kritiken från Lagrådet, överlämnade regeringen en proposition till riksdagen den 26 maj 2005, Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Datumet för införandet av reformen var då uppskjutet från den 1 januari till den 31 mars 2006. Propositionen antogs av en enig riksdag den 14 september.

Det huvudsakliga innehållet i propositionen var väldigt likt NIPU-utredningens förslag från 1999. ”*Det föreslås att det införs en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Utlänningsnämnden skall upphöra och överprövningen av Migrationsverkets beslut i utlännings- och Medborgarskapsärenden skall i stället ske i migrationsdomstolar och i en migrationsöverdomstol.*” (Prop. 2004/05:170 s.1)

För att underlätta förberedelserna bestämde man att beslut om propositionen skulle tidigareläggas. En första debatt hölls redan den 31 maj och beslut togs den 14 september. Det framflyttade datumet samt att riksdagen haft möten under sommaren användes för att skilja mellan riksdagens vilja att genomföra reformen och andra instanser som ansågs fördröjt processen (Prot.2005/06:3 *passim*)

3.4.5 Inlåsningsseffekt

På grund av reformens symboliska betydelse har det blivit viktigt för regeringen och riksdagen att visa att frågan är prioriterad, åtminstone under den senare delen av processen. Alla andra indikationer skulle kunna tolkas som ett uttryck för att man önskar behålla Utlänningsnämnden inklusive den inhumana asylpolitik nämnden exemplifierar. Detta beror på att handlingar som riktar sig mot ett uttryck (x) gärna också tolkas som uttryck för intentionerna rörande x, i det här fallet asylpolitiken (Santesson-Wilson 2003:54). Inlåsningsseffekten gör det alltså svårt för partierna att ytterligare skjuta på reformen. Det är troligtvis också därför Fridolin poängterar att man flyttat fram datumet för beslutsfattandet. Han vill visa på regeringens ansträngningar för att införa en ny instans- och processordning, samt skilja sig från dem som fördröjer processen.

En ”icke” handling från regeringen eller en uppskjutning av reformen skulle kunna leda till ofrivilliga uttryck. Dels skulle handlingen tolkas som att regeringen inte ser problem med att ställa sig över riksdagens beslut och dels skulle det kunna tolkas som ett uttryck för en allt mer restriktiv och inhuman flyktingpolitik.

4 Problemområden

4.1 Ingen utredning av Migrationsverkets verksamhet

Trots att behoven av åtgärder hos Migrationsverket uppmärksammats gång på gång har man i utredningen som förelåg propositionen endast valt att peka på problemområden samt på vissa åtgärder som bör vidtas, utan att ge detaljerade förslag och riktlinjer (SOU 2004:74 s.320). Att utredningarna är fullständiga och besluten noggrant motiverade även i första instans är av stor betydelse för rättssäkerheten och således för att uppnå målen med reformen (Lagrådet 2002 s.1). Det finns en risk att syftet går förlorat om handläggningen i första instans fortsätter på samma sätt som tidigare (SOU 1999:16 s.599). Att inga förändringar krävs hos Migrationsverket är alltså en allvarig lucka i reformen, om det främsta syftet är att förbättra asylprocessen. Framförallt då det gång på gång påpekas både i debatter, utredningar och i propositionen att tyngdpunkten i asylprocessen fortfarande ligger hos Migrationsverket och de kommer även vara part i förhandlingar i förvaltningsdomstolarna

4.2 En utvärdering av Utlänningsnämnden saknades

Trots att Lagrådet skarpt kritiserade att Utlänningsnämndens verksamhet inte har utvärderats, har detta inte gjorts. Redan under NIPU-utredningen framkom förslag på att en utvärdering skulle göras, men det fick aldrig gehör (Norström, Eva 2005).

Det verkar alltså främst vara det faktum att handläggningen av asylärenden och insynen i asylprocessen kritiserats under ett flertal år som är upphov till förändringen av processordningen och inte problem och brister som framkommit genom utvärdering. Följdfrågan blir naturligtvis; är det viktigare att tysta och tillfredsställa kritikerna än att åtgärda bristerna?

4.3 Handläggningstider

Trots att kortare handläggningstider är av stor vikt för rättssäkerheten finns ingen redovisning av de svårigheter som stoppar upp en snabb process i den nuvarande ordningen. Ett tvåpartsförfarande, muntlig förhandling och en ordning med tre instanser, kan leda till längre handläggningstider istället för tvärtom. Det kommer även krävas ökade resurser hos Migrationsverket om inte handläggningstiderna ska förlängas ytterligare.

Trots att handläggningstiderna var ett inledande motiv till reformen och har betydelse för rättssäkerheten (SOU 1999:16 s.17) så ifrågasätts inte det faktum att reformen inte kan leverera ett sådant resultat. Handläggningstiderna nämndes knappt i debatten som föranledde riksdagens beslut om en förändrad instans- och processordning. Detta berodde med stor sannolikhet på att de förväntade handläggningstiderna kommer att bli längre än vad de har varit på Utlänningsnämnden (Domstolsverkets hemsida 2006a). I den nya ordningen kommer ett beslut inte kunna följas av en ny ansökan. Det innebär att den totala processen troligtvis blir kortare även om handläggningstiderna förlängs.

4.4 En generösare tillämpning av lagen?

I frågan om en generösare tillämpning av lagstiftningen är önskvärd råder det delade meningar. Utgångspunkten att Utlänningsnämnden missköter sin befogenhet och gör felbedömningar medför dock slutsatsen att fler ansökningar kommer att bifallas med en ny ordning som gör rättssäkra och riktiga bedömningar. Detta förmedlade flera riksdagsledamöter i debatter genom att avfärda Utlänningsnämndens bedömningar och beskriva den nya ordningen som human. Bland andra tror Ulla Hoffman (v) att avlagen kommer bli färre när asylsökande själva får lägga fram sin sak (Brattberg, Lisbeth, 2006). Även Merit Wager, flyktingombudsman, menar att resultatet av ökad rättssäkerhet kan bli att något fler får stanna (Sveriges Radio 2005). Det finns dock en risk med dessa förhoppningar eftersom reformen troligtvis inte kommer leda till någon förändrad rättstillämpning (Lagrådet 2005:11f). Det beror främst på att de materiella förutsättningarna i Utlänningslagen har förändrats ytterst lite. Domstolsverket påpekade också att man inte kan uppnå en generösare tillämpning av flyktinglagsstiftningen genom en yttre organisationsförändring (Grip – Hallén 2005:54).

Det verkar som önskan om en förändrad tillämpning av lagen varierar beroende av situation. I diskussionen kring en specialdomstol ansågs det som ett stort problem att personalen från Utlänningsnämnden skulle flytta med verksamheten, eftersom det skulle innebära att kultur och praxis skulle föras med till den nya ordningen (Silberstein, Margit 2001). I nu läget ses det istället som

positivt att en stor del av personalen från Utlänningsnämnden fortsättningsvis jobbar på migrationsdomstolen i Stockholm (Föredragande 2006). Detta eftersom de för med sig kunskap och kompetens, i synnerhet länderkunskap, till migrationsdomstolarna. Dessutom kommer Utlänningsnämndens lokaler till viss del fortsätta att användas under en övergångsperiod (Domstolsverkets hemsida 2006a). Det faktumet i kombination med att inga större lagförändringar görs kan tyckas indikera att man inte vill uppnå allt för stora förändringar med reformen.

4.5 Orimligt lång tid för att genomföra riksdagsbeslutet

Stark kritik har riktats mot den långa tid det tog för regeringen att lägga fram propositionen, från det att riksdagsbeslutet fattats 2001. Det uppfattades som ett tecken på att regeringen förhalade processen eftersom de inte fann stöd i riksdagen för ett förslag med en ordning som innebar att Utlänningsnämnden fanns kvar i någon form (Vestin, Sanna 2002).

I den granskning av regeringen som Konstitutionsutskottets genomförde 2004 kritiserades regeringen för att inte följa riksdagens riktlinjer för politiken, bland annat i frågan om Utlänningsnämnden. Resultatet blev att KU ansåg att det tagit orimligt lång tid att lägga fram ett förslag om Utlänningsnämndens nedläggning och en ny instans- och processordning. Trots en grundlig utredning kunde KU inte komma fram till varför förslaget tagit så lång tid. Däremot gjordes antaganden om att det berodde på att regeringen helt enkelt inte ville följa beslutet. Regeringens företrädare menade å andra sidan att det hade varit oväntat svårt att lägga ned nämnden samt att de praktiska förutsättningarna hade förändrats efter den första Lagrådsremissen. Partierna var då ense om att göra en ny utredning samt att låta förberedelserna ta den tid de behövde (Prot. 2003/04:122 *Passim*).

Det är i sammanhanget intressant eftersom den nya utredningen inte tillförde några större förändringar vilket medförde att Lagrådet återkom med i princip samma kritik andra gången. Den kritiken kan dock inte uppfattats lika allvarlig eftersom man nu röstade igenom propositionen och genomför reformen skyndsamt.

4.6 Förberedelserna

Relativt lite tid, ett halvår, har getts för att förbereda ändringarna som reformen innebär. En längre tidsfrist efterfrågades av ett flertal berörda aktörer, bland andra

av Sten Heckscher, aktiv i migrationsdomstolsprojektet³, Länsrätten i Göteborg och Sveriges Advokatsamfund, under en offentlig utfrågning (2004/05:SfU17, passim). Lagrådet och domstolsverket hade helst sett att införandet sköts upp ett halvår till ett år för att förberedelserna skulle hinnas med. Efter att beslutet togs verkar regeringen och övriga partier inte lika måna om förberedelserna som tidigare, då riksdagen vid ett flertal tillfällen menat att det är av största vikt att dessa görs grundligt, även på grund av den stora omställningen det kommer att innebära för länsrätterna (Prot. Prot. 2003/04:122). Riksdagen verkade prioritera att ett skyndsamt genomförande av reformen framför förberedelserna. En senareläggning skulle ha underlättat för en lösning av lokalfrågan, utbildad personal, tolkar och nämndemän och så vidare. Två månader innan Migrationsdomstolarna skulle träda ikraft var det fortfarande inte helt klart hur landinformationerna skulle organiseras (Föredragande 2006).

Att inte senarelägga reformen mer än nödvändigt, efter det att propositionen väl antagits verkar ha fått en symbolisk betydelse. En senareläggning skulle kunna innebära ett ofrivilligt uttryck om följd av *inlåsningseffekten*, ytterligare en signal på regeringens motvilja i frågan. Det måste vara tydligt att regeringen arbetar för en mer human politik, annars finns risken att reformens trovärdighet minskar.

Att undvika ett sådant ofrivilligt uttryck skulle kunna förklara ignoransen inför de problem och svårigheter som togs upp under den offentliga utfrågningen (2004/05:SfU17). Trots oro för att reformens grundläggande syften skulle riskeras om tidpunkten inte senarelades flyttades den endast fram tre månader.

³ Vars syfte är att förbereda reformen, Ulla Pålsson är övergripande projektledare

5 Är reformen ett uttryck för en ”human” asylpolitik?

En central fråga i uppsatsen är om nedläggningen av Utlänningsnämnden är ett symboliskt uttryck för värnandet om asylrätten, de asylsökandes bästa, en humanitär flyktingpolitik och i förlängningen respekten för internationella fördrag och konventioner samt mänskliga rättigheter. Som nämndes tidigare är uttrycket den mest avancerade formen av symbolpolitik och det finns tre typer av uttryck: *symptom, signal och pose*.

Genom att beskriva beslutsprocessen bakom reformen samt explicita och implicita motiv och förhoppningar om reformens resultat tydliggörs att de instrumentella motiven och effekterna inte kan stå ensamma som förklaring till beslutet om Utlänningsnämndens nedläggning och utformningen av den nya instans- och processordningen.

I de delar reformen är ett uttryck, har uttrycket egenskaperna av en *pose*, det finns en avsikt att uttrycka något med reformen och inte heller en avsikt att den ska uppfattas som ett uttryck.

5.1 Frågans lämplighet som uttryck

Utlänningsnämndens nedläggning är en synlig fråga som engagerat många. Åtgärden tolkas rätt eftersom länsrätterna lätt kan legitimera en ökad rättssäkerhet. Förändringen blir också en tydlig symbol på så vis att man genom att lägga ner nämnden lämnar den gamla inhumana asylprocessen bakom sig. Trots det offentliga engagemanget som framförallt kommer av uppmärksammade exempel i media har folk i allmänhet ingen djupare kunskap om Utlänningslagen och hur den tolkas. Därmed kan nedläggningen av Utlänningsnämnden fungera som ett lämpligt uttryck för den nya asylpolitiken, som nödvändigtvis inte kommer innebära några större förändringar i rättstillämpningen.

Att berörda aktörer upplevs som dåligt insatta och tar lätt på varningssignaler från andra aktörer tyder på att det är en symbolfråga (Santesson-Wilson 2003:114).

5.2 Varför används posen?

Anta att reformen till viss del är ett uttryck i form av en pose. Hur kan symbolpolitisk teori förklara varför man väljer att uttrycka asylpolitiken genom handling just nu? Ett antal hypoteser kan ge möjliga förklaringar till varför regeringen skulle välja att uttrycka sin asylpolitik genom reformen.

Substitutionshypotesen innebär, om den är gällande, att regeringen varken kan eller vill erbjuda något av materiellt värde. I det här fallet verkar ett centralt problem inom asylpolitiken vara att det inte finns några bra lösningar. I Norge har man haft ett domstolssystem som inte fungerade. Där övergick man till ett system med en nämnd med den svenska modellen som förebild. I Nederländerna hade man å andra sidan en nämnd men övergick till att överklaga beslut hos en Utlänningsdomstol (SOU 1999:16 s.160). Det finns alltså ingen universallösning på hur man får ett välfungerande asylsystem, trots att det finns krav samt behov av ett sådant. För att kompensera och tillfredsställa dessa önskemål krävs ett system som är, eller åtminstone uppfattas som, legitimt och rättssäkert. Det är då viktigt att med handlingskraft visa att det finns en vilja att förbättra systemet och göra det så bra som möjligt. Handlingen måste dock vara trovärdig annars finns en risk för att den blir kontraproduktiv.

Ett annat problem är besluten som väcker starkast känslor och kritiserar eftersom de upplevs som orättvisa och felaktiga. Den reglerade invandringen och att definitionen av skyddsskäl och humanitära skäl skiljer sig mellan gemene man och de som utfärdar besluten är två troliga orsaker till detta (Norström, Eva 2005). I utformningen av propositionen framkommer dock ingen vilja att tillfredsställa detta önskemål. En ”humanare” asylprocess, som inte definieras, kan till viss del ses som substitut för detta önskemål.

Kontentan är att regeringen har svårt att erbjuda något av materiellt värde på grund av frågans komplexitet samt att invandringen är reglerad.

Tvetydighetshypotesen, innebär att de symboliska möjligheterna används när det finns behov av att ena olika intressen. Tvetydigheten är en trolig orsak till att så många olika grupper och intressen har lyckats enas kring reformen. Det är inte helt klart vad de olika förändringarna verkligen kommer leda till och på så sätt kan olika intressen tillfredsställas under det inledande stadiet i beslutsprocessen. Exempelvis talar Miljöpartiet om total muntlighet medan Socialdemokraterna talar om muntlighet när lagen tillåter. En tvåpartsprocess kommer att kunna leda till att fler får sina skäl mer grundligt prövade. Däremot har varierande åsikter förts fram kring huruvida det får till följd att fler får stanna. Socialdemokraterna hävdar att den stora behållningen av processen är att den ökade legitimiteten leder till acceptans av besluten. Vilket kanske skulle medföra att fler kommer avlägsna sig efter avvisningsbeslut. Det faktum att en humanitär asylprocess aldrig definieras ger också utrymme för ett flertal olika tolkningar av den nya processen.

Om tvetydighetshypotesen stämmer in så finns det dock risk för att åsikterna kommer gå isär när förslaget ska implementeras. En trolig konflikt som kan komma att uppstå är kring tolkningen av rekvisitet ”synnerligen ömmande omständigheter” ska vara. Det blev fallet med den tillfälliga asyllagen, alternativ till allmän amnesti, som skulle ge asylsökande som tillbringat en längre tid i Sverige uppehållstillstånd. På så sätt minskade man också ärendebalansen inrättandet av migrationsdomstolarna. Miljöpartiet och Vänsterpartiet menade att handläggningen i vissa fall var alltför restriktiv, medan Barbro Holmberg försvarade tolkningen med att det viktiga var att lagen följdes (Ekot 2006).

Det finns fog att hävda att symboliska uttryck har varit viktiga för att skapa en enad uppslutning bakom reformen. Det möjliggör för en reform som kan uppfylla kraven på rättssäkerhet samtidigt som en fortsatt restriktiv praxis är möjlig.

Inlåsningshypotesen gäller när beslutsfattare är mer eller mindre låsta till ett handlingsalternativ. Inlåsnung har haft betydelse i fallet, främst på grund av två faktorer. Regeringen var låst vid ett riksdagsbeslut, och att handla emot detta skulle riskera att tolkas som ett uttryck för en fortsatt inhuman och rättsosäker asylpolitik som skulle bli ännu svårare att stå för med tiden. Det andra är att Utlänningsnämnden stod som symbol för denna inhumana asylpolitik och även för en inhuman människosyn från myndighetens sida. Att låta Utlänningsnämnden finnas kvar skulle innebära att man stöttade myndighetens inhumana verksamhet och därmed blev regeringen låst vid att lägga ned Utlänningsnämnden för att kunna svara mot den kritik som riktats mot nämnden och den förda asylpolitiken. Allt annat hade tolkats som ett uttryck för det motsatta.

5.3 Migrationsdomstolen – en lämplig symbol

Som nämndes tidigare verkade alternativet med en specialdomstol aldrig uppfattas som eftersträvansvärt av partierna, förutom av Socialdemokraterna. Däremot menade många andra exempelvis Kammarrätten i Stockholm att det inte fanns några tillräckligt viktiga anledningar för att överföra utlänningsärenden till förvaltningsdomstolen och att förbättringarna kan uppnås genom att reformera den befintliga organisationen (Kammarrättens remissvar i Ds 2000:45 s.52). Det fick dock aldrig gehör av beslutsfattarna.

Att förespråka en reformering av Utlänningsnämnden skulle kunna tolkas som en indirekt vilja att behålla en rättsosäker ordning. Alternativet med specialdomstol ter sig i ljuset av detta som ett mindre attraktivt alternativ, eftersom det hade varit svårare att motivera och lättare att kritisera i förhållande till alternativet med migrationsdomstolar. Jag menar att detta kan få en ytterliggare en konsekvens, nämligen att vissa lösningar uppfattas som mer attraktiva just för att de kan förknippas med en princip. Dessutom innebär domstolssystemet en positiv smittoeffekt i form av överförd legitimitet till beslutet och en föreställning om rättssäkerhet.

6 Avslutande diskussion

En central anledning till varför Utlänningsnämnden läggs ner tycks vara dess funktion som symbol för en politik som ingen vill ta ansvar för. *Exempel* har fungerat engagerande och opinionsskapande vilket fått konsekvenser för frågan om asylprocessen, som kommit högt upp på den politiska dagordningen. Det är också uppenbart att frågan om asylprocessen är komplex, vilket försvårar möjligheten att finna en bra lösning för instans- och processordningen. Det ger stöd för *substitutionshypotesen*, då man varken vill eller kan erbjuda något av materiellt värde. Jag betvivlar inte att inslagen av rättssäkerhet kommer att öka i och med att processen förs i domstol, många av de förändringar som kommer att ske verkar vara bra för asylprocessen i stort. Däremot är dess inslag relativt små i förhållande till reformens storlek och de förmedlade förhoppningarna om dess effekter. Därför ser jag det som rimligt att reformen i stor utsträckning är ett uttryck för intentionerna angående asylprocessen, att den ska vara rättssäker och human. Jag befarar att effekterna inte kommer att leva upp till de förväntningar uttrycket har skapat. Det behöver dock inte innebära att reformen är meningslös och inte heller effektlös, däremot är inte alla väsentliga effekter instrumentella. Leder reformen till att kritiken mot asylprocessen och mot politikerna minskar samt att acceptansen för besluten ökar både från allmänheten och från de asylsökandes sida har, i synnerhet, politiker mycket att vinna på reformen. Det innebär också att de centrala frågorna om den reglerade invandringen, vilka ska få uppehållstillstånd skjuts på framtiden i och med att inga materiella lagändringar gjorts. I den frågan har partierna större meningsskiljaktigheter än vad som kommit fram i debatten kring den nya instans- och processordningen.

De symbolpolitiska mekanismerna har tagit sig olika uttryck under processens gång. Ibland verkar beslutsfattarna haft möjlighet att använda symbolpolitik som medel, medan de i andra fall styrs av det faktum att handlingar kan leda till ofrivilliga uttryck. Symbolpolitik verkar ha haft betydelse i valet av domstolsordning med migrationsdomstolar istället för en specialdomstol. Det beror på att kopplingen till domstolarna automatiskt leder till ökad legitimitet för besluten, samt understryker intentionen om ökad rättssäkerhet.

Det ska bli mycket intressant att följa hur den nya ordningen utvecklas ifråga om praxis och organisation och inte minst hur den kommer att uppfattas av allmänheten. Personligen befarar jag att det främst är en tidsfråga innan den nya ordningen kommer att få liknande kritik som den tidigare, om inte förr så i samband med införandet av ett gemensamt asylsystem i EU.

För att belysa ovannämnda faktorer och övriga symbolpolitiska fenomen som nämnts i uppsatsen var den symbolpolitiska taxonomin ett välfungerande verktyg. De luckor i beslutsprocessen som uppenbarades genom rekonstruktionen är ur ett

symbolpolitiskt perspektiv är betydligt mindre. Taxonomin möjliggjorde en konkret diskussion kring symbolpolitik, som annars är svåråtkomlig, samt en systematisering av de symbolpolitiska bevekelsegrunderna och mekanismerna bakom beslutet. De strukturerande egenskaperna för dock, enligt min mening, med sig en fokusering på gränserna mellan de olika begreppen som tillsammans formar symbolpolitik. Hur begreppen samverkar får en undanskymd plats i teorin. En tydligare beskrivning av hur kategorier, exempel, principer och uttryck interagerar skulle leda till en ökad förståelse för hur mekanismerna verkar på den politiska arenan. Hur de påverkar och påverkas av varandra skulle dock möjligtvis sudda ut och försvåra en strukturering av den symbolpolitiska teorin.

En annan intressant aspekt av den symbolpolitiska taxonomin som skulle kunna utvecklas är effekterna av inlåsning. I vilka fall och i hur stor utsträckning påverkar och formar tidigare uttryck, genom reformer och policies, framtida handlingsalternativ? Det är intressant att fundera kring hur uttrycksfulla handlingar kan forma och påverka kommande förändringar och utveckling. I det sammanhanget finns ett stort utrymme för att i ytterliggare utsträckning diskutera teorin i relation till nyinstitutionell teori och aktör-strukturteori.

Murray Edelmans resonemang kring hur symbolpolitik används för att erbjuda effektlösa reformer har haft en central betydelse för symbolpolitisk teori. Därför menar jag att det hade varit intressant om det hade fått en större plats i den symbolpolitiska taxonomin. Det skulle göra det möjligt att närmare studera när och till vilka beslutsfattare framförallt tenderar att erbjuda substanslösa reformer och åtgärder. Edelman menar att det främst är resurssvaga grupper som erbjuds symboliska lösningar på problem, till viss del för att de inte är lika benägna att utvärdera effekterna. Det skulle kunna stämma in på det här fallet då asylsökande framförallt måste lita på att deras intressen företräds av andra.

Angående huruvida teorin kan vara självgående eller främst bör ses som ett komplement anser jag att det är möjligt att använda den fristående, framförallt i en mindre studie. En kombination av teorier skulle dock kunna ha gett en ännu tydligare bild av beslutsprocessen, eftersom den då skulle ha belysts från olika vinklar. Frågor som bara delvis kunnat besvaras, som varför regeringen ändrade ståndpunkt angående nedläggningen skulle antagligen kunna förklaras ytterliggare. Det kan därför rekommenderas till framtida studier. I detta fall hade en analys av de politiska förhandlingarna varit intressant för att få vetskap om vilken betydelse politiska eftergifter och kompromisser hade för beslutets väg och utformning.

I samband med framtida utvärderingar av migrationsdomstolarnas verksamhet vore en jämförelse mellan praxisbildningen i de olika länsrätterna intressant med tanke på att personalen i Stockholm till stor del kommer från Utlänningsnämnden. Det skulle kunna ge en bild av hur strukturer och intern kultur kan påverka rättstillämpningen.

7 Referensförteckning

- Brattberg, Lisbeth, 1992. "Ett berg av överklaganden", *Dagens Nyheter*, 1992-03-26.
- Brattberg, Lisbeth, 2006. "Domstol kan öka väntan för flyktingar", *Dagens Nyheter*, 2005-09-10.
- Brox, Ottar, 1993. "Politiske gjerningar som kommunikasjon". i Rasch, Björn, Erik (red). *Symbolpolitikk og parlamentarisk styrning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Burnier, DeLyssa. 1994. *Constructing the Political Reality: Language, Symbols and Meaning in the Politics*. i *Political Research Quarterly*, vol 47 nr1, s 239-253.
- Cobb, Roger, W. & Elder, Charles, D. 1983. *The Political Uses of Symbols*. New York: Longman
- de Geer, Sten – Wager, Merit - mfl, 1996. "Lägg ner utlänningsnämnden", *Dagens Nyheter*, 1996-09-25.
- Domstolsverkets hemsida, 2006a.
http://www.dom.se/templates/DV_InfoPage___1101.aspx. 2006-03-13.
- Domstolsverkets hemsida, 2006b.
http://www.dom.se/templates/DV_InfoPage___2766.aspx. 2006-03-20.
- Edelman, Murray, 1988. *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Edelman, Murray, 1964 (1985 new ed.). *The Symbolic Uses of Politics*. Chicago: University of Illinois Press.
- Ekot, 2006. Sveriges Radio, P1, kl. 15.50, 2006-02-08.
- Grip, Pär – Hallén, Göran, 2005. "Rättssäkerheten och den nya asylprocessen". *Tidskriften Analys & Kritiks skriftserie*. Nr.9, 2005-09-17.
<http://www.analyskritik.press.se/Taknr/Skriftserie/AKS009-Asylprocessen.pdf>. 2005-12-11.
- Kertzer, David, I. 1988. *Ritual, Politics and Power*. London: Yale University Press.
- Lagrådets yttrande, 2002-10-09. *Ny utlänningslag*.
<http://www.lagradet.se/yttranden/Ny%20utlanningslag.pdf>. 2006-03-14.

- Lagrådets yttrande, 2005-05-09. *Ny instans- och processordning i utlänningsärenden m.m.* <http://www.lagradet.se/yttranden/Ny%20instans-%20och%20processordning%20i%20utlanningsarend.pdf>. 2006-03-14.
- March, James G. & Olsen, Johan P., 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", i *The American Political Science Review*, vol 78 nr 3, s. 734-749.
- Migrationsverkets hemsida, 2006. www.migrationsverket.se – asylsökande och flyktingar 2006-03-16.
- Nilsson, Dan, 2006. "Fp vill slopa Migrationsverket", *Svenska Dagbladet*. 2006-03-14.
- O'Neill, Barry, 2001. *Honor, Symbols and War*. The University of Michigan Press.
- Rasch, Björn, Erik, 1993. "Hva er symbolpolitikk". i Rasch, Björn, Erik (red). *Symbolpolitikk og parlamentarisk styrning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rojas, Mauricio, 2006. "Lägg ned Migrationsverket så slipper vi nya skandaler", *Dagens Nyheter*. 2006-03-13.
- Santesson-Wilson, Peter, 2003. *Studier i symbolpolitik*, Lund: Rahms.
- Stenius, Yrsa, 1996. "Shakeri föll offer för andras bråk", *Aftonbladet*, 1996-11-12.
- Silberstein, Margit, 2001. "Asylfrågor till länsrätten Riksdagen vill att utlänningsärenden prövas i det vanliga rättssystemet", *Aftonbladet*, 2001-11-15.
- Theiler, Tobias, 2005. *Political Symbolism and European Integration*. Manchester: Manchester University
- von Essen Ebba, 2002. "Känslokallt att utvisa ett litet barn som behöver hjälp - E-type skriver på för synskadade Nadina", *Aftonbladet*, 2002-02-19.
- TT, 2002. "Nadina i riksdagen", *Dagen*, s.3, 2002-10-18
- Utlänningsnämndens hemsida, 2006. www.un.se 2006-03-16
- Sveriges Radio = Wager, Merit, 2005. Sveriges Radio, P1 morgon, 2005-10-24.
- Vestin, Sanna, 2002. "Regeringen allt mer ensam", *Artikel 14*, nr.2 <http://www.sanna-ord.se/flykt/valet.html>. 2006-03-13.

Offentligt tryck

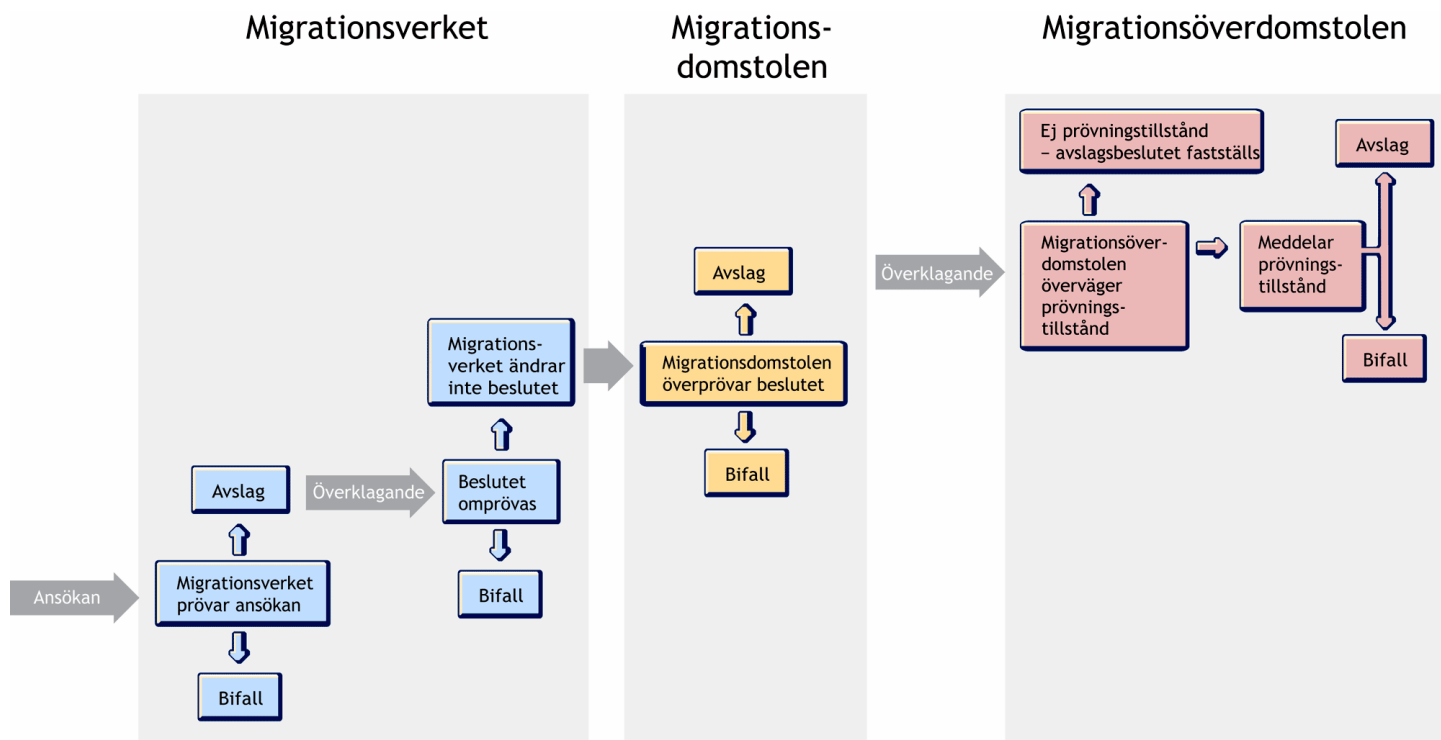
- Ds 2000:45. *En specialdomstol för utlänningsärenden*. Stockholm: Regeringskansliets grafiska service.
- Dir. 1997:20 i SOU 1999:16. *Ökad rättssäkerhet i asylärenden – Slutbetänkande av Kommittén om ny instans och processordning i utlänningsärenden (NIPU)*. 1999. Stockholm: Norstedts tryckerier AB.
- Kammarrättens remissvar i Ds 2000:45. *En specialdomstol för utlänningsärenden*. Stockholm: Regeringskansliets grafiska service.
- Prot. 2005/06:3 = Riksdagens protokoll, 2005/06:3. 2005-09-14. *Beslut*.
- Prot. 2004/05 = Riksdagens protokoll, 2004/05:130. 2005-05-31. *Bordläggningsdebatt*.
- Prot. 2001/02:37 = Riksdagens protokoll, 2001/02:37. 2001-11-29. *Debatt*.
- Prot. 2001/02:38 = Riksdagens protokoll, 2001/02:38. 2001-11-30 *Beslut*
- Prot. 2003/04:122 = Riksdagens protokoll, 2003/04:122. 2004 -05-26. *Debatt om Konstitutionsutskottets granskningsbetänkande 2003/04:KU20*.
- Prop. 2004/2005:170 = Regeringens proposition, 2004/2005:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/04/55/68/018827d5.pdf>. 2005-11-09
- SOU 1990:79. *Utlänningsnämnd: betänkande av Asylprövningskommittén*. Stockholm: Liber Förlag.
- SOU 1999:16. *Ökad rättssäkerhet i asylärenden*. Slutbetänkande av Kommittén om ny instans och processordning i utlänningsärenden (NIPU). Stockholm: Norstedts tryckerier AB.
- SOU 2004:74. *Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv*. Betänkande av kommittén för översyn av utlänningslagsstiftningen. Stockholm: Edita Norstedts Tryckeri AB
- 2001/02:SfU2 = Socialförsäktingsutskottets betänkande 2001/02:SfU2, *Anslag inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar*. 2001-11-15.
<http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3120&doktyp=betankande&bet=2001/02:SfU2>. 2006-03-13.
- 2004/05:SfU17 = Socialförsäkringsutskottets betänkande, 2004/05:SfU17, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*.
<http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3323>. 2006-03-14

Intervjuer

Norström, Eva, Förordnad expert i NIPU-utredningen, 2005-13-12.

Föredragande på Utlänningsnämnden, 2006-02-14.

Bilaga I – Ett ärendes gång



(Domstolsverkets hemsida 2006b)

Bilaga II – Tidslinje

