



**JURIDISKA FAKULTETEN**  
vid Lunds universitet

**Ginger Olsson**

**Rättssäkerhetsbegreppet**  
&  
**utlänningsprocessen**  
apropå reformförslaget att ompröva  
utlänningsärenden i domstol

**Examensarbete**  
**20 poäng**

**Handledare: Lars-Göran Malmberg**

**Ämnesområde: Förvaltningsrätt**

**Vårterminen 2001**



# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Ämne	4
1.2 Syfte och frågeställning	5
1.3 Metod och material	5
1.4 Avgränsningar	6
1.5 Disposition	6
<b>2 BAKGRUND</b>	<b>7</b>
2.1 Historisk bakgrund	7
2.2 Särskilt om överväganden vid Utlänningsnämndens införande	10
2.3 Internationella förpliktelser	12
2.4 Förvaltningsprocess och förvaltning	15
2.5 Rådande rättsläge inom utlänningsprocessen	17
2.5.1 Utlänningslagstiftning i korthet	17
2.5.2 Handläggning av utlänningsärenden	17
2.5.3 Överprövning av utlänningsärenden	19
<b>3 RÄTTSSÄKERHETSBEGREPPET</b>	<b>23</b>
3.1 Rättssäkerhetsbegreppet i lagstiftning och praxis	23
3.2 Rättssäkerhet och rättsstat	24
3.3 Advokatsamfundets rättssäkerhetsprogram	26
3.4 Rättssäkerhet, ett värdeneutralt begrepp?	27
3.5 Särskilt om rättssäkerhet i utlänningsärenden	30
3.6 Slutsats angående rättssäkerhet	32
<b>4 DOMSTOLSPRÖVNING</b>	<b>34</b>

<b>4.1</b>	<b>Den utredande kommitténs uppdrag</b>	<b>34</b>
<b>4.2</b>	<b>Kommitténs grundläggande krav på processordningen</b>	<b>36</b>
4.2.1	Tvåpartsprocess och muntlighet	37
4.2.2	Lämpligt organ för tvåpartsprocessen	39
4.2.3	Utlänningsprövning inom de allmänna förvaltningsdomstolarna	41
<b>4.3</b>	<b>Presenterade alternativa modeller för instans- och processordningen</b>	<b>41</b>
4.3.1	Förvaltningsbeslutsmodell	41
4.3.2	Ansökan av SIV-modell	42
4.3.3	Underställningsmodell	42
4.3.4	Specialdomstol	42
<b>4.4</b>	<b>Kommitténs rekommendation</b>	<b>43</b>
<b>4.5</b>	<b>Extrautredning gällande specialdomstolsalternativet</b>	<b>44</b>
<b>5</b>	<b>SAMMANFATTANDE SLUTSATSER</b>	<b>48</b>
	<b>LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>52</b>

# Sammanfattning

Utlänningsärenden handläggs i rådande rättsläge av den centrala utlänningsmyndigheten Migrationsverket, vars beslut kan överklagas till en besvärnämnd, Utlänningsnämnden. Särskilt viktiga ärenden avgörs av regeringen. Då handläggningen av utlänningsärenden fått utstå mycket kritik, bland annat på grund av långa handläggningstider hos de beslutsfattande myndigheterna och på grund av dålig insyn i utlänningsprocessen, initierade regeringen 1997 en statlig utredning om instans- och processordningen i asylärenden. Två år senare presenterades utredningen *Ökad rättssäkerhet i asylärenden* (SOU 1999:16). I denna konstateras att en tvåpartsprocess med muntligt inslag är nödvändig i utlänningsprocessen. Att prövningen skall ske inom ett flexibelt organ anses viktigt på grund av den skiftande tillströmningen av ärenden. En ny instans- och processordning enligt en så kallad förvaltningsbeslutsmodell, där förvaltningsdomstol skall ompröva utlänningsmyndighetens beslut, rekommenderas. Enligt den föreslagna lösningen skall Migrationsverkets beslut kunna överklagas till utlänningsdomstolar inrättade vid några av landets länsrätter. En utlänningsöverdomstol, placerad vid en kammarrätt, skall fungera som slutinstans.

Kritiken som framförts mot förvaltningsbeslutsmodellen består bl.a. av ett ifrågasättande av kammarrättens roll som prejudikatsbildande instans, en helt ny funktion för denna förvaltningsdomstol. Ytterligare kritik är att en grundlig genomgång av utlänningsärendenas handläggning i första instans saknas. Eftersom det betonas att processens tyngdpunkt skall ligga hos Migrationsverket, framstår en noggrann analys och utvärdering av denna instans som nödvändig för att kunna utreda vilka åtgärder som krävs för ökad rättssäkerhet i asylärenden. Efter att NIPU:s utredning var färdig framställdes på regeringens initiativ inom regeringskansliet departementspromemorian *En specialdomstol för utlänningsärenden* (Ds 2000:45). I promemorian förordas en utlänningsprocess med två instanser, Migrationsverket och en specialdomstol. Det förefaller som att regeringen föredrar ett sådant tvåinstanssystem, något som i stort liknar dagens system. Den stora förändringen vore emellertid att regeringen fråntas sin rätt att genom beslut i enskilda ärenden påverka rättstillämpningen i utlänningsärenden.

Titeln på den statliga utredningen, *Ökad rättssäkerhet i asylärenden*, väcker vissa förväntningar, inte minst då rättssäkerhet är ett värdeladdat begrepp. Kommer rättssäkerheten i utlänningsärenden att öka om reformförslaget genomförs? För att kunna finna ett svar på denna fråga krävs en definition av rättssäkerhetsbegreppet, något som saknas i utredningen. Rättssäkerhet handlar om utformning, tillämpning och tolkning av rättsregler. De enskilda skall tillförsäkras ett skydd mot den offentliga makten genom att dess verksamhet organiseras på ett sätt som förhindrar maktmissbruk och godtycke, och garanterar de enskilda en respektfull och human behandling. En viktig beståndsdel i rättssäkerhetsbegreppet är förutsebarhet. Rättsregler skall utformas så att

resultatet av dess tillämpning i största mån kan förutses. Varje fall skall behandlas individuellt och lika fall skall behandlas lika. En möjlighet att muntligen få framföra sina argument inför beslutsfattaren skall också finnas vid en rättssäker behandling. Att erhålla ett väl motiverat beslut, inom en rimlig tidsrymd, krävs också av en rättssäker handläggning. Emellertid medför inte kravet på rättssäkerhet enbart ett förutsebart resultat, utan som Aleksander Peczenik framhåller ett resultat som även är etiskt godtagbart. En rättssäker behandling ställer upp vissa ideal utefter vilka beslutsfattarna skall handla. De livsvärden som de mänskliga rättigheterna skyddar har en stark samhörighet med rättssäkerhetsbegreppet. I utlänningsärenden kan det vara särskilt svårt att upprätthålla en rättssäker prövning av ärenden då rättssäkerhetsbegreppet innefattar en förväntan om ett etiskt godtagbart resultat. Det är inte alltid lätt att uppfatta ett beslut, vilket innebär avlägsnande av en utlänning till förhållanden mycket sämre än de i Sverige, som något etiskt godtagbart. De bedömningsgrunder som rättssäkerhetsperspektivet uppställer har inte analyserats tillfredsställande i utredningen, enligt min åsikt. Detta faktum bidrar till min kritiska inställning till huruvida rättssäkerheten kommer att öka om reformförslaget genomförs. I en rättsstat bör en hög grad av rättssäkerhet inte kräva en domstolsprövning av förvaltningen.

Efter att den statliga utredningen, och departementspromemorian, hade presenterats, framlades inom EU ett direktivförslag om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus. Syftet är bl.a. att minska skillnaderna vid asylprövningen i medlemsstaterna. De miniminormer som ställs upp i förslaget innehåller en beslutsprocess med ett treinstanssystem, där en appellationsdomstol, oberoende av medlemsstatens regering, skall behandla överklaganden av överprövningsinstansens beslut. Om direktivförslaget träder i kraft skulle det innebära att dagens prövningssystem inte uppfyller miniminormerna. Inte heller ett tvåinstanssystem med en specialdomstol som slutinstans skulle vara tillräckligt. NIPU:s förvaltningsbeslutsmodell skulle däremot uppfylla de minimikrav som föreskrivs.

# Förkortningar

FL Förvaltningslagen

FPL Förvaltningsprocesslagen

NIPU Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden

RF Regeringsformen

SekrL Sekretesslagen

UN Utlänningsnämnden

UtlL Utlänningslagen

# 1 Inledning

## 1.1 Ämne

”Avgör asylfrågor i domstol!”

Denna uppmaning levererades på DN:s debattsida<sup>1</sup> i november 2000. Representanter för sex riksdagspartier (företrädare för samtliga riksdagspartier förutom socialdemokraterna) krävde i debattartikeln en förändrad utlänningsprocess. Debattörerna uttryckte sitt missnöje med ett förslag<sup>2</sup> som utarbetats av en arbetsgrupp inom regeringskansliet, vilket innebar att en specialdomstol skulle ersätta Utlänningsnämnden som överprövningsinstans i utlänningsärenden. Tidigare (i februari 1999) hade den parlamentariska kommittén *NIPU*, Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden, i sitt slutbetänkande *Ökad rättssäkerhet i asylärenden*<sup>3</sup> föreslagit att överprövning av Migrationsverkets beslut skall ske till förvaltningsdomstol med kammarrätt som slutinstans. Denna utredning var inte tillräcklig enligt regeringen, som menade att ett alternativ med specialdomstol inte hade blivit tillräckligt utrett, samt att de ekonomiska beräkningarna behövde ytterligare genomgång. Därför tillsattes en arbetsgrupp i regeringskansliet för att ytterligare utreda en processordning med en specialdomstol som andra instans.

De sex riksdagsledamöterna ansåg att en reform där förvaltningsdomstolarna blir överprövningsinstans i utlänningsärenden är nödvändig. De menade att en specialdomstol, en så kallad Utlänningsdomstol, i princip bara skulle innebära att Utlänningsnämnden byter namn, samt att muntliga inslag i processen ökar. Övriga allvarliga missförhållanden som debattörerna pekade på, t.ex. att ansökningar avslås på osakliga och lagstridiga grunder, att likhetsprincipen inte gäller, att kommunikationsprincipen inte uppfylls, skulle fortgå. Enligt företrädarna skulle en övergång till förvaltningsdomstol, där normala processprinciper gäller, medföra att:

”den sökande får del av allt material som beslutet grundas på, att det kan ske en tillämpbar praxisbildning på området, att likformigheten, förutsebarheten, och därmed rättssäkerheten ökar.”<sup>4</sup>

Ökad rättssäkerhet har i *NIPU*:s utredning lyfts fram som det bärande argumentet för att ändra den nuvarande överprövningen av utlänningsärenden. Den gynnsamma klang rättssäkerhetsbegreppet har gör det tacksamt att använda. Mera sällan presenteras konkret *vad* i det nya förfarandet som kommer att bidra till ökad rättssäkerhet. I *NIPU*:s utredning definieras inte ens vad som menas med rättssäkerhet. En viktig förutsättning för ett ställningstagande gällande vilket

---

<sup>1</sup> Lindblad, G., m.fl., ”Avgör asylfrågor i domstol” I: *Dagens Nyheter*, DN Debatt, 2000-11-03.

<sup>2</sup> Ds 2000:45.

<sup>3</sup> SOU 1999:16.

<sup>4</sup> Lindblad, G., m.fl., DN Debatt 2000-11-03.



prövningssystem som bäst främjar en rättssäker asylprocess är en definition av begreppet rättssäkerhet. Först därefter kan man ta ställning till om ett förändrat prövningssystem är svaret på hur den så ofta kritiserade avsaknaden av rättssäkerhet i utlänningsärenden kan förbättras.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Avsikten med följande framställning är att granska det reformförslag som NIPU presenterat i syfte att öka rättssäkerheten i utlänningsärenden. En förutsättning för denna granskning är en genomgång av vad rättssäkerhetsbegreppet innebär. En markerad tolkning och definition av begreppet är nödvändig för den fortsatta analysen av det föreslagna prövningsinstitutet utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Arbetet har huvudsakligen skett utifrån tre frågeställningar; hur kan och bör rättssäkerhetsbegreppet definieras?, vilken slags utlänningsprocess rekommenderar NIPU?, och kommer rättssäkerheten i utlänningsärenden att öka om NIPU:s förslag förverkligas?

## 1.3 Metod och material

Jag har främst använt mig av en undersökande, redogörande samt i viss mån kritiskt granskande metod. Vid undersökningen av vad rättssäkerhetsbegreppet innebär har jag främst funnit svar i följande framställningar: Advokatsamfundets *Rättssäkerhetsprogram* samt Claes Beyers kommentarer därtill i *Festskrift till Gotthard Calissendorff, Aleksander Peczeniks Vad är rätt?*, och Åke Frändbergs artikel i *JT Om rättssäkerhet*. En stor del av arbetet har jag därefter ägnat åt NIPU:s utredning: *SOU 1999:16*. Även andra statliga utredningar och propositioner gällande utlänningsprocessen har granskats, bl.a. *SOU 1990:79* om införandet av Utlänningsnämnden. Vidare har, bredvid granskning av relevant lagtext, Håkan Strömbergs kapitel om utlänningsrätt i boken *Speciell förvaltningsrätt*, tillsammans med Christian Diesens *Bevis 2. Prövning av flyktingärenden* bidragit i viss utsträckning. Jag har även haft ett långt samtal med Ingrid Dominique, jurist på Migrationsverket i Malmö. Dominique ingick under NIPU:s arbete i generaldirektörens referensgrupp som expert på den konkreta handläggningen av ärenden.

Beteckningen utlänningsärenden eller asylärenden avser i detta arbete ärenden som skall behandlas på samma sätt som asylärenden, d.v.s. även de fall då den sökandes skyddsskäl inte är asylgrundande. På detta sätt används begreppen i utredningen *Ökad rättssäkerhet i utlänningsärenden*<sup>5</sup> och därför var det naturligt för mig att fortsätta använda begreppen så.

---

<sup>5</sup> SOU 1999:16, s 206.

## 1.4 Avgränsningar

Jag har valt att inrikta mig på instans- och processordningen vilket innebär att jag inte presenterar någon fallstudie eller granskning av hur ärenden materiellt har bedömts, på vilka grunder beslut fattats etc.. Utifrån denna utgångspunkt har jag också granskat och analyserat NIPU:s arbete. Det har medfört att jag har utelämnat de delar av NIPU:s utredning som behandlar angränsande områden som t.ex. behovet av en ny utlänningslag.

## 1.5 Disposition

Efter en inledande historisk bakgrund till Sveriges utlänningsprocess följer ett avsnitt om de internationella förpliktelser som finns på området, följt av grundläggande principer inom förvaltningen och förvaltningsprocessen, samt en kortfattad beskrivning av det rådande rättsläget inom utlänningsprocessen. Kapitel tre innehåller en teoretisk diskussion och definition av begreppet rättssäkerhet. Därpå följer en redogörelse för de direktiv som kommittén (NIPU) hade att arbeta utifrån, samt resultatet av dess arbete vad gäller instans- och processfrågan, följt av den departementspromemoria som därefter utarbetades inom regeringskansliet. Arbetet avslutas med mina egna synpunkter på reformförslaget och dess verkningar, med utgångspunkt i det värdekriterium rättssäkerhets- perspektivet uppställer. Jag har även valt att flika in egna kommentarer då och då i den löpande texten i separata stycken märkta *kommentar*.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Historisk bakgrund

I modern tid har Sverige sedan 1914 begränsat invandringen till landet. Från 1800-talets mitt fram till första världskriget fanns inga väsentliga inskränkningar i rätten för utlänningar att resa in till, och uppehålla sig i, landet. Från och med 1914 reglerades utlänningars inresa och vistelse genom den första utlänningslagen, lagen 1914 angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas. Därefter kom nya utlänningslagar med tätt intervall: nämligen åren 1927, 1937, 1945 och 1954. 1980 års utlänningslag kom att företräda den nu gällande utlänningslagen från 1989 (Utlänningslag 1989:529). Det ursprungliga syftet med utlänningslagarna var att skydda landet från kriminella och asociala utlänningar. Längre fram har lagstiftningens ändamål utökats och ett av skälen är att åstadkomma en kontrollerad invandring bland annat för att skydda den svenska arbetsmarknaden.<sup>6</sup>

Socialstyrelsen blev 1937 ansvarig myndighet för utlänningsfrågor. Vid dess sida fanns en rådgivande nämnd, utlänningsnämnden, vars uppgift var att lämna yttranden innan socialstyrelsen fick meddela beslut i ärenden där en utlänning skulle avlägsnas ur landet. Utlänningsnämnden bestod av tre ledamöter, av vilka en skulle ha erfarenhet av internationella rättsfrågor och en skulle vara domare. Det fanns ingen allmän besvärsmätt över socialstyrelsens beslut, dock kunde en utlänning i vissa speciella fall få rätt att överklaga beslutet hos Kungl. Maj:t. Det gällde främst ärenden om avlägsnande ur landet och tilläts i de fall då socialstyrelsens beslut inte överensstämde med nämndens yttrande, eller då fallet varit så brådskande att nämndens yttrande inte hade hunnit inhämtas. Dessa ärenden, och mål som socialstyrelsen på grund av ärendets särskilda karaktär *ville överlämna*, liksom sådana ärenden som nämnden *begärde* skulle överlämnas, avgjordes alltså av Kungl. Maj:t. Ett av skälen till att Konungen avgjorde vissa ärenden var en tvekan angående socialstyrelsens kapacitet att kunna uppmärksamma alla de synpunkter, såväl politiska som övriga, som behövde beaktas vid beslutsfattandet. Polismyndighet fattade vissa beslut gällande avlägsnande, exempelvis om omedelbar avvisning vid gränsen. Dessa beslut fick överklagas till länsstyrelsen.<sup>7</sup>

1944 inrättades statens utlänningskommission som tog över socialstyrelsens roll som utlänningsmyndighet. Ingen större förändring genomfördes gällande omprövning av beslut. Dock skulle polismyndighets beslut överklagas till utlänningskommissionen, istället för som tidigare till länsstyrelsen. Även efter införandet av 1954 års utlänningslag behölls i stort sett samma

---

<sup>6</sup> Strömberg, H. under medverkan av Lundell, B., *Speciell förvaltningsrätt*, 14 uppl., Liber Ekonomi, Malmö 1999, s 103.

<sup>7</sup> SOU 1990:79, s 33-34.

överprövningssystem. Fullföljdsordningen ansågs tillfredsställa högt ställda krav på rättssäkerhet, inte minst därför att ett yttrande av utlänningsnämnden, en nämnd som innehade den särskilda sakkunskapen inom utlänningsrätt, alltid skulle inhämtas.

Utlänningskommissionen ersattes 1969 av Statens Invandrarverk. Under den nya centrala utlänningsmyndigheten samlades tillståndsfrågor (från utlänningskommissionen) med nedborgarskapsfrågor och frågor om invandranes anpassning i Sverige<sup>8</sup>. Vid denna tid fanns det fyra sätt på vilket avlägsnande ur landet kunde ske: avvisning, förpassning, utvisning och förvisning (se 18-34 §§ utlänningslagen 1954:193). Beslutsrätten var inte enhetlig och beroende på rubricering kunde polismyndighet, central utlänningsmyndighet, länsrätt eller allmän domstol vara besvärforum. Möjligheten att föra talan mot besluten skiftade. I de fall där nämnden lämnat en avvikande mening kunde den enskilde överklaga invandrarverkets beslut gällande avvisning eller förpassning till regeringen. Även i andra fall kunde regeringen få möjlighet att besluta i ett enskilt ärende, t.ex. då invandrarverket överlämnade ett ärende till regeringen för avgörande, något som skulle ske i fall där utlänningsnämnden begärde det, 47 § utlänningslagen 1954:193.<sup>9</sup>

1972 års utlänningsutredning förespråkade en prövning av rättstillämpningsfrågor i förvaltningsdomstol och lämplighetsfrågor i regeringen. En allmän klagorätt mot beslut i utlänningsärenden borde införas, menade utredarna. Det provokativa i förslaget var att regeringens rätt att besluta i flera fall föreslogs överföras till kammarrätt. Rätten att överlämna ärenden till regeringen för beslut föreslogs också försvinna.<sup>10</sup> I 1975 års proposition till den ändring som sedermera genomfördes gällande besvärsrätten godtogs dock inte utlänningsutredningens förespråkade lösning. Regeringen skulle även i fortsättningen vara besvärinstans, något som motiverades med frågornas känslighet vad gäller utrikespolitiska konsekvenser, samt med de politiskt och humanitärt ömtåliga avvägningar som måste göras. Lagändringen innebar alltså inte att en enhetlig överprövningsinstans inrättades, utan att en *allmän* besvärsrätt till regeringen infördes för de ärenden som prövades av Statens Invandrarverk.<sup>11</sup>

Redan något år därpå utreddes frågan om att inrätta ett speciellt besvärorgan för att avlasta regeringen och förkorta väntetiderna för de sökande. I diskussion huruvida detta organ skulle kunna vara en domstol, menade utlänningskommittén att det inte generellt kan sägas att utlänningsrätten skall tillämpas så, att det med ledning av lagstiftning och praxis utreds om en person är berättigad en viss förmån. Möjligen skulle det kunna vara så vid asylbedömningar, fortsatte den. Det

---

<sup>8</sup> Strömberg, *Speciell förvaltningsrätt*, s 104.

<sup>9</sup> SOU 1990:79, s 35-41.

<sup>10</sup> SOU 1972:84, s 183. Se s 174-175 för en tydlig uppställning som visar de då gällande bestämmelserna och de föreslagna ändringarna i lagstiftningen om fullföljd mot beslut i utlänningsärenden.

<sup>11</sup> Prop 1975/76:18, s 118-120.

betonades att de allra flesta ärenden främst handlar om lämplighetsbedömning.<sup>12</sup> I samma stycke står att läsa:

”Det kan även erinras om den allmänna utgångspunkten i dessa sammanhang, att en utlänning inte har någon ovillkorlig rätt att vistas och verka i landet.”<sup>13</sup>

Utlänningslagkommitténs ställningstagande utmynnade i att även om regeringen i största mån inte bör behöva fatta beslut i enskilda ärenden, är utlänningsärenden ofta så ingripande i den sökandes liv att han eller hon bör ha möjligheten att föra sitt ärende till regeringen. Det ansågs inte lämpligt att inrätta en särskild besvärinstans. Angående rättssäkerhet anfördes att den skulle förbättras genom bland annat mer generösa regler angående offentligt biträde och bättre utredningar.<sup>14</sup>

Handläggningen av utlänningsärenden har fortsatt att vara föremål för utredningar under 1980- och 90-talen. Ofta har just frågan om att åstadkomma kortare handläggningstider stått i centrum. Då den nuvarande utlänningslagen (1989:529) tillkom infördes en förändring i invandrar- verkets organisation som en åtgärd att förkorta väntetiderna. Landet delades in i fyra regioner där s.k. utredningsslussar skulle ansvara för utredningen.<sup>15</sup> Det uttalades i förslaget att uppdraget inte innefattade överväganden angående instansordningen och att det därför inte fanns anledning att diskutera alternativa lösningar för prövningen av asylärenden i samband med förslaget om ny utlänningslag<sup>16</sup>. Strax därpå tillsattes en asylprövningskommitté med uppdrag att utreda instansordningen i utlänningsärenden. Dess arbete (SOU 1990:79 Utlänningsnämnd) ledde fram till en ny instansordning med besvärsnämnd, nämligen Utlänningsnämnden.

*Kommentar:* Utlänningslagstiftningen har varit föremål för ett stort antal statliga utredningar; knappt har en utredning hunnit avslutas förrän direktiv till en ny har författats. Det har hela tiden funnits ett starkt motstånd mot att frånta regeringen den yttersta beslutsrätten. Genomgående skäl har varit att det nuvarande systemet trots allt fungerat tillfredsställande tillsammans med argumentet att ärendenas art är så känslig att något annat organ än regeringen helt enkelt inte är kompetent nog.

---

<sup>12</sup> SOU 1977:28, s 106-108.

<sup>13</sup> SOU 1977:28, s 108.

<sup>14</sup> SOU 1977:28, s 116-117, 127.

<sup>15</sup> Prop 1988/89:86, s 49-50.

<sup>16</sup> Prop 1988/89:86, s 106.

## 2.2 Särskilt om överväganden vid Utlänningsnämndens införande

Ett av de avgörande skälen till att instansordningen för överprövningen av utlänningsärenden till slut ändrades, var det mål som länge funnits att avlasta regeringen så att den skulle få mer tid till sådant som övergripande planering och reformarbete. Riksdagen fastslog 1984 (i riktlinjer gällande överklagande av ärenden till regeringen) att endast de överklaganden där regeringens ställningstagande som politiskt organ krävs, bör avgöras av densamma. Att helt frånta regeringen möjligheten att påverka enskilda ärenden ansågs dock inte betryggande. I vissa fall, t.ex. då praxis behöver anpassas till varierande säkerhetspolitiska krav, ansågs regeringens styrning fortfarande lämplig. En ordning där särskilda ärenden skall eller får överlämnas till regeringen för prövning (i kombination med förbud att överklaga till regeringen) förordades som en god lösning. Ett mycket starkt motiv var alltså just att befria regeringen från det stora antalet utlänningsärenden som den behövde ta ställning till. Dessutom framhöll asylprövningskommittén att principiella skäl kan tala för att ett ”regeringsoberoende” organ i synnerhet prövar asylärenden.<sup>17</sup>

Vilka argument ledde då fram till att en besvärsnämnd, och inte domstol, fick överta regeringens överprövning av utlänningsärenden? I utredningen anfördes att ett sätt att avlasta regeringen från att pröva överklaganden vore att låta förvaltningsdomstolarna ta över prövningen. Det skall endast ske i fall där det är *ändamålsenligt*. Den vägledande principen är att ärenden med övervägande tillämpning av rättsregler bör ske i domstol, medan sådana fall där lämplighetsbedömning och andra mera skönsmässiga bedömningar är mest framträdande, även efter överklagande skall prövas inom förvaltningen. Denna princip har varit ledsagande sedan 1909 då regeringsrätten inrättades främst i syfte att avlasta regeringen som överklagandeinstans i förvaltningsärenden (alltså inte främst på grund av rättssäkerhetsaspekter<sup>18</sup>). *Lämplighetsbedömning* ingår ofta vid ställningstagande i utlänningsärenden, poängterade asylprövningskommittén. Då man tar ställning till vad som skall ske med gränsfall bör man ta in i beräkningen att domstolsprövning är en kostsam process och att domstolarnas arbetsbelastning redan är stor. I utredningen uppmärksammades vidare den nya lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Att ett beaktande även av Europakonventionen var nödvändig stod klart för utredarna. Man fastslog emellertid att konventionens krav på domstolsprövning inte gäller utlänningsärenden.<sup>19</sup> Om ärendena skulle avgöras i domstol vore kammarrätten vid den ort där Statens Invandrarverk är lokaliserat enda möjliga alternativet,

---

<sup>17</sup> SOU 1990:79, s 63-66, 87-88.

<sup>18</sup> Jfr det främsta skälet till den ökade domstolsprövningen av förvaltningsärenden på 1970-talet, vilket var att avlasta myndigheter och regering från tungt arbete. Sådana rättssäkerhetskrav som bland annat uppställs i Europakonventionen gjorde sig vid denna tidpunkt inte gällande.

<sup>19</sup> SOU 1990:79, s 67-68.

menade asylprövningskommittén. Fördelarna med en domstolsprövning sades vara uppenbara. Utredarna yttrade:

”Regeringen kan avlastas huvuddelen av sitt nuvarande arbete med besvärspövningen och denna prövning kommer att ske under förhållanden som traditionellt ansetts erbjuda de bästa rättssäkerhetsgarantierna. Detta gäller inte minst fall då fråga är om trovärdighetsbedömningar. I många sådana fall skulle säkerligen muntlig förhandling inför domstol kunna vara av värde.”<sup>20</sup>

Det konstaterades vidare att de internationella konventioner Sverige tillträtt inte uppställde några krav på domstolsprövning av asylärenden. Trots det torde införande av domstolsprövning stärka Sveriges anseende internationellt, antog utredarna, även om UNHCR inte förbehållslöst har kunnat rekommendera domstolsprövning då erfarenheterna av detta system i andra länder starkt varierat. Mot domstolsprövning i nämnda fall talade, enligt utredningen, den renodling av domstolarnas arbetsuppgifter som eftersträvats, enligt vilken enbart frågor som kan relateras till rättsskipning i egentlig mening skall avgöras i domstol. Utredarna tyckte att ”rättsskipning i egentlig mening” var ett vagt uttryck som gav dålig vidare vägledning. Vad gäller asylbedömningar medgavs det i utredningen att starka inslag av rättstillämpning finns, och att det inte kan bestridas att vissa utlännings- ärenden är av sådan beskaffenhet att domstolsprövning vore lämplig. Ett problem vore likväl, enligt utredarna, det faktum att domstolen ofta skulle få bedöma huruvida humanitära skäl föreligger, en prövning som ansågs vara i viss mån främmande för en domstol. Att underlätta domstolens prövning genom att specificera lagens rekvisit ansågs inte vara någon lämplig lösning.<sup>21</sup>

Vidare fanns det stora organisatoriska komplikationer med domstolsalternativet. Detta konstaterande påverkades i hög grad av det tidigare ställningstagandet att endast en kammarrätt skulle bli aktuell. Det befarades att denna kammarrätt skulle bli så överhopad av ärenden att hela kammarrättens struktur skulle snedvridas. Stora rekryteringssvårigheter skulle dessutom uppstå vad gäller föredragande jurister. Ytterligare faktorer som talade emot en domstolsprövning var problemen för domstolen att överblicka den internationella utvecklingen, risk för ökade handläggningstider i och med att invandrarverkets personal skulle få presentera material för domstolen, samt *svårigheten för regeringen att kunna fortsätta styra praxis* inom utlänningsrätten. De skäl som talade emot domstolsprövning ansågs så starka att det var omöjligt för kommittén att föreslå en sådan lösning.<sup>22</sup>

Att möjligheten till prövning i två instanser skulle finnas kvar såg kommittén dock som en grundläggande förutsättning, bland annat baserad på rättssäkerhetsaspekter. Den ingripande betydelse som ett mål om avlägsnande har för den enskilde omöjliggör en annan ståndpunkt, menade kommittén.<sup>23</sup> Efter

---

<sup>20</sup> SOU 1990:79, s 95.

<sup>21</sup> SOU 1990:79, s 95-96.

<sup>22</sup> SOU 1990:79, s 96-98.

<sup>23</sup> SOU 1990:79, s 88.

dessa fastställanden framstod en besvärsnämnd som det bästa alternativet, även om invändningar kunde göras även mot en sådan lösning. Att överhuvudtaget flytta prövningen från ett organ med politiskt ansvar till en förvaltningsmyndighet sågs fortfarande med viss skepsis. Vid besvärsnämnden skulle ärendena, liksom tidigare, beredas av tjänstemän, och beslut fattas av nämnd sammansatt av en juridiskt utbildad ordförande och två lekmän. Särskilt viktiga eller känsliga ärenden skulle även fortsättningsvis bedömas av regeringen genom att Statens Invandrarverk eller Utlänningsnämnden överlämnar ärenden till den för prövning.<sup>24</sup>

I propositionen om särskild nämnd för utlänningsärenden<sup>25</sup> underströk föredraganden betydelsen av en flexibel organisation för att med korta handläggningstider kunna möta det stora antal asylsökande som väntades. Totalt antal, till regeringen inkomna, ärenden hade nästan tredubblats mellan åren 1985 till 1991 från ca 3500 till drygt 9000. För att Utlänningsnämnden verkligen skall uppfattas som en fristående myndighet ansåg föredraganden att nämnden skulle vara helt självständig och att någon försöksperiod vid dess införande inte behövdes.<sup>26</sup>

## 2.3 Internationella förpliktelser

Europakonventionens artikel 6.1 uppställer krav på rättegång inför en opartisk och oavhängig domstol när det gäller prövning av en enskilds civila rättigheter och skyldigheter samt vid anklagelse för brott. I den mån utlänningsärenden innebär att enskildas civila rättigheter eller skyldigheter berörs, föreligger en kränkning mot artikel 6.1 då möjlighet till domstolsprövning saknas. Europadomstolens tolkning av begreppet civila rättigheter gör ingen skillnad vid civilrättsliga och offentligrättsliga relationer<sup>27</sup>. ”Civila rättigheter” är ett begrepp som inte erbjuder en given tolkning utan som utvecklas genom Europadomstolens praxis. Emellertid finns (ännu) ingen tolkning från domstolen där utlänningsärenden anses beröra en enskilds civila rättigheter. Artikel 13 handlar om rätten till effektivt rättsmedel då konventionens rättigheter kränkts<sup>28</sup>. Vad gäller utlänningsärenden kan t.ex. konventionsrättigheten som ges i artikel 8.1 om skydd för familjeliv bli aktuell, främst beträffande förening av åtskilda familjer och utvisning<sup>29</sup>. Artikel 13 uppställer dock inget krav på prövning i domstol. Administrativa rättsmedel kan vara fullt tillfredsställande, det avgörande är att rättsmedlet anses effektivt.<sup>30</sup> Artikel 1 i Protokoll 7 (d. 22 nov. 1984) till Europakonventionen reglerar

---

<sup>24</sup> SOU 1990:79, s 103-104, 130.

<sup>25</sup> Prop 1991/92:30.

<sup>26</sup> Prop 1991/92:30, s 12, 17.

<sup>27</sup> Danelius, H., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, Norstedts Juridik AB, Stockholm 1997, s 129.

<sup>28</sup> Enligt rättspraxis räcker ett *rimligt påstående* om kränkning av en konventionsrättighet, Danelius, s 300.

<sup>29</sup> Danelius, s 245-250. Även art 3 om förbud mot tortyr skulle kunna aktualiseras, eventuellt i kombination med art 14 om diskrimineringsförbud.

<sup>30</sup> Danelius, s 300.



rättssäkerhetsgarantier<sup>31</sup> vid utvisning av utlänningar. De krav som ställs är att beslutet skall vara fattat i laga ordning och utlänningen skall tillåtas framlägga skäl som talar mot utvisningen. Utlänningen skall också garanteras rättshjälp i form av ombud, samt kunna få sin sak omprövad. Det skall således finnas en möjlighet att få ett ärende omprövat, men det ställs inga särskilda krav på formen för denna omprövning. Inte heller Genèvekonventionen (1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning) uppställer några särskilda formkrav vad gäller hur prövningen skall gå till.

Fram till Amsterdamfördragets ikraftträdande 1999 låg asyl- och invandringsfrågor utanför den europeiska gemenskapens kompetens. Genom Amsterdamfördraget överfördes asyl- och invandringsfrågor från EU:s tredje pelare till den första och målet är att medlemsstaterna inom en femårsperiod skall ha samordnat sin asylopolitik (se artikel 61 och 63.1 d i Amsterdamfördraget). I *Förslaget till Rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus* uttrycks att det gemensamma europeiska asylsystemet på sikt bör innefatta ett gemensamt asylofförande och en enhetlig status för hela unionen. Syftet med direktivförslaget är bl.a. att minska skillnaderna vid asylprövning i olika medlemsstater. Miniminormerna för beslutsprocessen skall utgöras av ett treinstanssystem där sista instansen är en appellationsdomstol. Utöver första prövande myndighet skall det alltså finnas en instans som prövar överklaganden, antingen ett administrativt organ eller domstol, och en appellationsdomstol. Appellationsdomstolens prövning får begränsas till rättsfrågor om den andra prövningsinstansen är en domstol (artikel 38.2).<sup>32</sup> En appellationsdomstol definieras i förslaget enligt följande:

”en domstol i en medlemsstat som är oberoende av medlemsstatens regering och ansvarar för att behandla överklaganden av en överprövningsinstans beslut.”<sup>33</sup>

I direktivförslagets kapitel 5 behandlas överklagande och där åläggs medlemsstaterna enligt artikel 35.1 att säkerställa att överprövning av ärenden där ansökan har avvisats, eller avslagits som uppenbart ogrundad, skall ske inom 65 arbetsdagar. Denna tidsfrist kan förlängas om godtagbara skäl föreligger så som inväntande av beslut från appellationsdomstolen, artikel 35.3. Det skall alltid föreligga en rätt att överklaga överprövningsinstansens beslut till appellationsdomstolen, men krav på prövningstillstånd får förekomma, artikel 38.1 och 38.3. I kapitel 4 behandlas prövning av asylsökningar i sak. Där stadgas i artikel 24.1 att medlemsstaterna skall föreskriva en *skälig tidsfrist* inom vilken asylansökningar skall prövas. Vidare får medlemsstaterna fortsätta tillämpa (eller införa) ett s.k. påskyndat förfarande vid uppenbart ogrundade ansökningar,

---

<sup>31</sup> I den engelska versionen *procedural safeguards*.

<sup>32</sup> KOM (2000) 578, 2000/0238 (CNS) *förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus*, s 2-5.

<sup>33</sup> KOM (2000) 578, 2000/0238 (CNS) *förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus*, s 33.

artikel 27. Amnesty Internationals kommentarer till direktivförslaget är inte positiva. Amnesty International menar att förslaget bara har resulterat i en "lägsta nämnare" för flyktingskydd. En av de kritikpunkter som organisationen understryker är den stora brist som den anser föreligger i asylförfarande när man överhuvudtaget tillåter begrepp som påskyndat förfarande och uppenbart ogrundade ansökningar.<sup>34</sup>

*Kommentar:* Det framstår som uppenbart att den nuvarande ordningen med regeringen som beslutsfattare i vissa utlänningsärenden inte står i överensstämmelse med direktivförslaget. Dessutom innehåller miniminormerna en rätt till prövning i tre instanser. En sådan lösning stämmer mest överens med alternativet att ompröva utlänningsärenden i förvaltningsdomstol. Specialdomstolsalternativet "erbjuder" en tvåinstansprövning, vilket inte skulle uppfylla direktivförslagets krav. Eventuellt skulle en ordning med införande av asylnämnder vid Migrationsverket som komplement till specialdomstolen vara en godtagbar lösning (se kap 4.2.2). Förslaget att medlemsstaterna i författning skall fastställa tidsfrister för handläggningstiden vore en ny företeelse i svensk rätt. Frågan är bara hur generöst möjligheterna till undantag på grund av "godtagbara skäl" skulle bedömas, och om tidsfristerna skulle bli verkningfulla.

---

<sup>34</sup><http://www2.amnesty.se/wwwflykt.nsf/ef4fa92ec01407d0c12569510023ddc6/76ad0dc3f9f16548c1256a19003a4b12?OpenDocument>, 2001-07-28 kl 11.45, s 1-2.

## 2.4 Förvaltningsprocess och förvaltning

Efter vilka premisser sker valet mellan domstolsprövning och myndighetsprövning? Regeringsformens 1 kap 8 § ger endast viss vägledning då den stadgar att det för *rättsskipning* finns domstolar och för *offentlig förvaltning* statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Den offentliga verksamheten bedrivs huvudsakligen av två slags organ, domstolar och förvaltningsmyndigheter. Uppdelningen i rättsskipning och förvaltning är av formell art, det som handläggs i domstol benämns rättsskipning, och det som handläggs i förvaltningsmyndighet är förvaltning. Detta innebär att samma ärende rörande myndighetsutövning mot enskild både kan utsättas för förvaltning och rättsskipning. Vissa principer är emellertid vägledande vid fördelningen av uppgifter, och det är rättssäkerhetsskäl som väger tyngst. Frågor som är särskilt betydelsefulla för den enskilde måste handläggas och avgöras av kvalificerade organ där ett noga reglerat förfarande iakttas. Då utfallet innebär ingripande konsekvenser för den enskilde får domstolsprövning ofta ingå i instansordningen både vid rättstillämpning och lämplighets- övervägande. Domstolar särskiljs från myndigheter genom dess tillämpning av ett mera utvecklat förfarande av en mer kvalificerad sammansättning.<sup>35</sup>

Vad skiljer då rättsskipning i förvaltningsdomstolar från förvaltning i förvaltningsmyndighet? Förvaltningsdomstolar skall beakta förvaltningsprocesslagen samt aktuell speciallagstiftning, medan förvaltnings- myndigheter har att beakta förvaltningslagen samt speciallagstiftning (jämför legalitetsprincipen 1 kap 1 § RF). Besvär hamnar antingen hos högre förvaltningsmyndighet och regering, eller i förvaltningsdomstol. Hos förvaltningsdomstolarna finns det numera en tvåpartsprocess vilket innebär att en enskild som överklagar ett beslut av en myndighet får en motpart i domstolen. Det är den myndighet som först beslutade i saken som skall vara den enskildes motpart, 7a § FPL. Vad gäller handläggningen i domstol skall rätten tillse att målet blir utrett som dess beskaffenhet kräver; officialprincipen finns här specifikt formulerad, 8 § FPL. Om det behövs skall rätten anvisa hur utredningen bör kompletteras. Angående muntlig förhandling bör det observeras att huvudregeln inom förvaltningsprocessen är skriftligt förfarande, 9 § FPL. Muntlig förhandling är inte ett alternativ till skriftlig handläggning, utan skall ses som ett komplement till målets handläggning. Kommunikationsprincipen fastställs i 18 § FPL. Gällande motiveringsplikten skall de skäl som bestämt utgången framgå ur beslutet, 30 § FPL. Eventuella skiljaktiga meningar skall redovisas, 31 § FPL.

Förvaltningslagens tillämpningsområde gäller förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden, samt domstolars handläggning av förvaltningsärenden, 1 § FL. I enlighet med officialprincipen ansvarar i första hand myndigheten för att ett

---

<sup>35</sup> Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 12 uppl., Stockholm 1980, s 34-36.

ärende bereds så fullständigt som möjligt (jämför 8 § FPL)<sup>36</sup>. Allmänna krav på handläggningen av ärenden där enskild är part är att de skall utredas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt, 7 § FL. Myndigheten skall vidare, om det behövs för handläggningen, beakta möjligheten att inhämta information från andra myndigheter. Vid myndighetsutövning mot enskild skall det finnas en möjlighet för den sökande eller annan part att muntligt få lämna uppgifter, 14 § FL. Förvaltningslagen stadgar vidare att myndighetsbeslut skall motiveras (20 § FL), men att skälen får utelämnas bl.a. om beslutet inte går en part emot (1 p) eller om det är nödvändigt med hänsyn t.ex. till rikets säkerhet (3 p). Självständighetsprincipen fastslås i 11 kap 7 § RF (11 kap 2 § RF för domstolar). Förvaltningsmyndigheter har en skyldighet att självständigt besluta i ärenden och kan t.ex. inte genom att ha följt inhämtat råd från överordnad myndighet slippa från ansvar för ett visst beslut. Då det inte handlar om myndighetsutövning eller lagtillämpning gäller dock en principiell lydnessplikt gentemot regeringen. (11 kap 6 § RF).<sup>37</sup> Ytterligare principer som skall iakttas är objektivitets- och likhetsprincipen, 1 kap 9 § RF. Förvaltningsmyndigheter och domstolar måste vara objektiva i sin bedömning och får inte ledas av andra än de avsatta intressena. Allas likhet inför lagen skall naturligtvis också beaktas. I denna princip ingår också ett krav på likhet och konsekvens i myndigheters beslut.<sup>38</sup>

Partsinsynen är nödvändig för att den enskilde skall kunna argumentera för sin sak och kunna kontrollera ärendets handläggning. Den är också av stor vikt då den sökande skall bedöma om han skall överklaga ett beslut eller inte. Den enskildes behov av information tillgodoses både genom partsinsyn och kommunikation. Dessa begrepp skiljer sig åt på det viset att det är den enskilde som är initiativtagare till partsinsynen, medan myndigheten skall ta initiativ till kommunikation. Vad gäller 16 § FL och det som tillförts ärendet, har myndigheten en viss möjlighet att bestämma vad som anses "tillfört" avseende material som tillkommit inom myndigheten. Väsentligt är, enligt Strömberg, att samtliga uppgifter som har betydelse för ett ärendes avgörande också verkligen tillförs ärendet.<sup>39</sup> Vad som anses tillfört ärendet, och som därmed är material som den enskilde har rätt att ta del av, har blivit en viktig fråga i utlänningsärenden. Kommunikationsskyldigheten fastslås i 17 § FL. Den består av två led, dels att den enskilde skall underrättas om allt material som tillförts ärendet (utom från honom själv), dels att den enskilde skall meddelas om att han har rätt att yttra sig över det tillförda materialet.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Strömberg, H., *Allmän förvaltningsrätt*, 20 uppl., Liber Ekonomi, Malmö 2000, s 100.

<sup>37</sup> Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, s 64-65.

<sup>38</sup> Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, s 66-67.

<sup>39</sup> Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, s 106-107.

<sup>40</sup> Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, s 108.

## 2.5 Rådande rättsläge inom utlänningsprocessen

### 2.5.1 Utlänningslagstiftning i korthet

Den centrala utlänningslagstiftningen består av utlänningslagen (1989:529) och utlänningsförordningen (1989:547). Utlänningslagen är tillämplig på alla som inte är svenska medborgare. Den innehåller två typer av rättsregler: de som gäller utlänningars in- och utresa, vistelse, samt arbete i Sverige, och de som rör asyl och under vilka förutsättningar en utlänning kan avvisas eller utvisas<sup>41</sup> ur Sverige (1 kap 1 § 1 st UtL). Dessa regelkategorier är tätt förbundna eftersom de båda anknyter till utlänningars rätt att vistas i Sverige. Regelsystemet är relativt komplicerat. Det har delvis sin grund i den särskilt gynnade ställning som vissa utlänningar får enligt 3 kapitlets bestämmelser om asyl. Egentligen betyder asyl fristad eller tillflyktsort, men i 3 kap 1 § UtL definieras det som ”uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han är flykting”.<sup>42</sup>

Icke nordiska medborgare<sup>43</sup>, för vilka viseringskrav inte gäller, har rätt att utan tillstånd vistas i Sverige i upp till tre månader. Mer än tre månaders vistelse kräver uppehållstillstånd enligt 1 kap 4 § 1 st UtL. Upphållstillstånd ger utlänningen tillstånd att resa in i och vistas i Sverige, och kan vara med eller utan tidsbegränsning (tidsbegränsat respektive permanent uppehållstillstånd) 2 kap § UtL.

Upphållstillstånd kan beviljas på olika grunder. Rätt till uppehållstillstånd föreligger för flyktingar samt skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. Flykting är den utlänning som befinner sig utanför det land, som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på olika grunder och som inte kan eller vill begagna sig landets skydd, se vidare 3 kap 2 § 1 st UtL. Som flykting anses även en statslös, 3 kap 2 § 2 st UtL. Övriga grunder för uppehållstillstånd finns i 2 kap 4 § och kan vara nära anknytning till Sverige, humanitära skäl, studier eller arbete i Sverige med ordnad försörjning etc.

### 2.5.2 Handläggning av utlänningsärenden

Migrationsverket är central utlänningsmyndighet med ansvar för asylprocessen, för tillstånd att besöka eller bosätta sig i Sverige, medborgarskapsfrågor m.m.. I Migrationsverkets ”värderingar” ligger bl.a. att verket i agerande mot andra skall behandla alla lika och fatta förutsägbara beslut, samt att det skall hålla korta

---

<sup>41</sup> Avvisning och utvisning är numera (jfr kap 2.1) de två förfarandena på vilka en utlänning kan tvingas lämna landet. Termen utvisning används då utlänningen tidigare haft uppehållstillstånd samt vid brott, se vidare 4 kap UtL.

<sup>42</sup> Strömberg, *Speciell förvaltningsrätt*, s 105.

<sup>43</sup> Nordiska medborgare är undantagna kraven på uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige mer än tre månader, 1 kap 4 § 1 st UtL.

handläggningstider och vara tillgängligt. I verksfilosofin sägs att Migrationsverkets arbetssätt är processinriktat, och att myndigheten i strategiska frågor agerar rättssäkert och enhetligt.<sup>44</sup>

Huvudregeln är att Migrationsverket meddelar beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd, 2 kap 7 § UtL. Migrationsverkets regionala nivåer i Stockholm, Göteborg och Malmö fattar beslut i asylärenden, medan övriga beslut även kan fattas på andra orter i landet. Den asylsökande får träffa en handläggare och redogöra för de skäl han eller hon åberopar för att erhålla uppehållstillstånd. Beslut fattas enligt en fastställd beslutsordning som gällande avvisning eller utvisning stadgar att besluten skall fattas efter föredragning av ärendet. En tjänsteman på högre nivå fattar då beslutet efter föredragning av handläggare på lägre nivå.<sup>45</sup> Beredningen av ett ärende handhas således i regel av andra personer (underordnande tjänstemän) än de som senare fattar beslut i ärendet. Det är alltså inte samma kategori tjänstemän som har direktkontakt med de asylsökande som sedan också beslutar i ärendet.

Det finns speciallagstiftning beträffande utlänningsärendens handläggning i utlänningslagens 11 kapitel. Där stadgas i 1 § att muntlig handläggning vid Migrationsverket *måste* ha skett för att en utlänning som ansökt om asyl skall kunna avvisas. I andra fall skall muntlighet ingå i handläggningen om utlänningen begär det, dock under förutsättning att den muntliga handläggningen inte saknar betydelse för avgörandet av asylärendet. Angående parts rätt att ta del av uppgifter begränsas tillämpningen av kommunikation i 17 § FL för de personer som inte är bosatta i, eller vistas i, Sverige och vars ärenden rör viseringar, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd samt återkallelse av permanent uppehållstillstånd, 11 kap 2 § UtL. Ytterligare specialreglering gällande partsinsyn och kommunikation finns inte i utlänningslagen, vilket gör att förvaltningslagens regler träder in. Om ett ärende avser myndighetsutövning mot enskild, har sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som tillförts ärendet enligt 16 § FL. Inskränkningar i denna rätt till partsinsyn finns i 14 kap 5 § sekretesslagen (1980:100). Angående beslutsmotivering skall skälen varpå besluten grundas alltid anges vid beslut om uppehållstillstånd, 11 kap 3 § 2 st UtL. I de flesta andra fall tillämpas (enligt 11 kap 3 § UtL) 20 § FL om motivering av myndighetsbeslut.

Migrationsverket och Utlänningsnämnden har fått utstå kritik för sina dåligt motiverade beslut. Det är viktigt att beslut, både negativa som positiva, motiveras väl så att den asylsökande, liksom allmänheten, kan se hur myndigheterna har resonerat och argumenterat. Då förslag till ny utlänningslag 1954 presenterades tog departementschefen avstånd från att låta hemligt material ligga till grund för beslut. Med ett sådant "hemlighetsmakleri" skulle man avvika betänkligt från fundamentala rättsprinciper. Han menade att beslutsskyldigheten är grundläggande

---

<sup>44</sup> <http://www.migrationsverket.se/load.htm?swedish/detta/viochvar.htm>, 2001-07-29 kl 11.30.

<sup>45</sup> SOU 1999:16, s 119.

för rättssäkerheten i det demokratiska samhället.<sup>46</sup> I en intervju (i januari 2001) förklarade Utlänningsnämndens ställföreträdande generaldirektör Håkan Sandesjö undermåliga motiveringar med i första hand bristen på resurser. Han menade att tidsbrist gör att samtliga omständigheter inte redovisas och att ärendena behandlas lite grand enligt ”löpandebandmetoden”. Därmed menade han dock inte att ärendena behandlas mindre rättssäkert (!). Sandesjö drog en parallell till rattfylleri- och stöldmål och menade att samma sak gäller där, och att bristande motivering således inte är unikt för utlänningsrätten.<sup>47</sup> Dåliga motiveringar skyldes helt enkelt på resursbrist (ett argument som inte sällan förekommer då det tummas på rättssäkerheten) och över andra möjliga förklaringar verkade Sandesjö inte ens reflektera. En sådan uppgivenhet bådar, enligt min mening, inte gott för framtida förändringar.

Vissa asylsökande slussas in i en ”snabbfil” på grund av att deras ansökningar ”vid en första anblick” inte bedöms vara asylgrundande. Dessa s.k. uppenbart ogrundade ansökningar genomgår en snabbprocess och besluten om avvisning är omedelbart verkställbara. Migrationsverket får alltså enligt 8 kap 8 § UtIL förordna att avvisningsbeslut verkställs innan de vunnit laga kraft. Gregor Noll menar i sin avhandling att kärnan i snabbprocessen är att undanhålla asylsökande en fullvärdig prövning. Man vill gallra ut fall som kan hanteras på ett expeditionsliknande sätt, ett förfarande som ofta innehåller få rättssäkerhetsgarantier och sämre möjlighet att överklaga. De skäl som myndigheten ofta stödjer sig på i dessa ”uppenbart ogrundade ansökningar” är att den sökande kommer från antingen ett säkert tredje land eller från ett säkert ursprungsland. I dessa fall görs ingen individuell prövning, vilket i stor grad inverkar negativt på den sökandes chanser att få framföra sina skäl till att söka skydd.<sup>48</sup> Snabbprocessen är mycket tvivelaktig utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, anser jag, då likhetsprincipen sätts ur spel liksom en realistisk möjlighet till omprövning av ärendet.

Migrationsverket är enligt huvudregeln i 8 kap 11 § verkställande myndighet i beslut gällande avvisning eller utvisning. Detta medför att Migrationsverket samtidigt är utredande, beslutande och verkställande myndighet. Det är mycket speciellt att en myndighet innehar samtliga dessa funktioner. Jag har svårt att se att denna ordning skulle tillförsäkra de enskilda ett bra skydd mot den offentliga makten, en faktor som ingår i rättssäkerhetsbegreppet, se kap 3.2.

### 2.5.3 Överprövning av utlänningsärenden

Kap 7 UtIL behandlar reglerna för överklagan av utlänningsärenden. 1 § anger att rätt att överklaga beslut av förvaltningsmyndigheter i ärenden enligt UtIL endast

---

<sup>46</sup> Sundberg, H. G. F., ”Regeringsrätten och den medborgerliga rättssäkerheten” I: *Festskrift till Nils Herlitz*, Kungl. Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner, Stockholm 1955, s 305.

<sup>47</sup> Grigorov, D., Högberg, E., *Rättssäkerheten i utlänningsärenden*, Examensarbete vid Stockholms Universitet 2001, s 54.

<sup>48</sup> Noll, G., *Negotiating Asylum. The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, Kluwer Law International, The Hague 2000, s 112-113.

föreligger då det anges i 7 kap. Det stadgas också att endast i de fall som anges i 7 kap får regeringen pröva ansökningar om upphävande av avvisning eller utvisning, 7 kap 1 § 2 st.

I de fall som räknas upp i 7 kap får utlänningen överklaga Migrationsverkets beslut till *Utlänningsnämnden* som är överprövningsinstans. Det gäller beslut i fråga om avvisning eller utvisning, avslag på ansökan om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd och under vissa förutsättningar beslut gällande arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd, 7 kap 3 § 1 st UtL. Beslut angående flyktingförklaring samt resedokument får också överklagas till Utlänningsnämnden, 7 kap 4 § UtL. Migrationsverket kan också på eget initiativ lämna mål för beslut till Utlänningsnämnden då det, på grund av familjeanknytning eller liknande, har samband med ett annat ärende som väntar på nämndens prövning, 7 kap 11 § 1 st UtL.

Vissa beslut av Migrationsverket eller polismyndighet enligt utlänningslagen skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Dessa beslut rör omhändertagande av biljett och frihetsberövande (förvar), 7 kap 6-7 § UtL. Även i fall där Migrationsverket fattat beslut om att utlänning som hålls i förvar skall placeras i häkte, polisarrest eller kriminalvårdsanstalt (6 kap 19 § UtL), är allmän förvaltningsdomstol överprövningsinstans, 7 kap 7 a § UtL. När det gäller dom eller beslut om utvisning på grund av brott får överklagan ske enligt de regler som gäller om överklagande av allmän domstols dom eller beslut i brottmål, 7 kap 8 § UtL.

Utlänningsnämnden benämner sig själv ”en domstolsliknande förvaltningsmyndighet”, och flertalet av dess ordförande är domare från förvaltningsdomstol eller allmän domstol.<sup>49</sup> I UtL stadgas endast rambestämmelser gällande UN:s organisation, 7 kap 3 § 2 st. Nämnden skall bestå av en ordförande, med ersättare, samt övriga ledamöter till ett av regeringen bestämt antal. Regeringen utser Utlänningsnämndens ledamöter och ersättaren för ordförande. Ordförande och dennes ersättare skall vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet. Enligt förordning (1991:1817) med instruktion för Utlänningsnämnden skall det utöver generaldirektören (2 §) finnas minst två ordförande, tre ersättare för ordförande och femton andra ledamöter (3 §). Utlänningsnämnden är normalt beslutför med en ordförande och två andra ledamöter (5 § 1 st). Då ett ärende innehåller en fråga av principiell betydelse, eller om ändring av nämndens praxis kan bli aktuell, får ordförande eller nämnden besluta att ärendet skall avgöras i utökad sammansättning (s.k. stor nämnd) där generaldirektören bör delta (5 § 2 st). Ärendena avgörs efter föredragning (9 §). Förordningen innehåller ingen bestämmelse om muntlig handläggning. Det gör däremot UtL vars 11 kap 1 § 2 st stadgar att muntlig handläggning skall ingå i Utlänningsnämnden vid asylärenden om det kan antas vara till fördel för utredningen eller på annat sätt bidra till ett

---

<sup>49</sup> <http://www.un.se/organisation.asp>, 2001-08-01 kl 14.05.



snabbt avgörande. Om utlännningen begär det skall muntlig handläggning också ske, såvida det inte står klart att det är obehövt.

Den genomsnittliga handläggningstiden hos UN var år 2000 264 dagar i asylärenden och 311 dagar i avlägsnandeärenden där asylskäl inte åberopats. Utlänningsnämndens verksamhetsmål gällande maximal handläggningstid för avlägsnandeärenden var sex månader. I endast hälften av fallen uppfylldes verksamhetsmålet med maximalt sex månaders väntetid.<sup>50</sup> De långa väntetiderna är inte bara inhumana, utan kan även få till effekt att den sökande under handläggningstiden har fått nya grunder till uppehållstillstånd, t.ex. familjeanknytning.<sup>51</sup>

Utlänningsnämnden har utarbetat rättssäkerhetsrutiner<sup>52</sup> som bland annat innefattar att nämndens praxis i principiella frågor fattas genom beslut i stornämnd. Vidare diskuterar ordförandena nämndens praxis sinsemellan, liksom inom de olika enheterna. Relevant material finns att tillgå för personalen i ett eget bibliotek och vissa handläggare arbetar enbart med att bevaka utvecklingen inom väsentliga områden som Europadomstolens praxis, praxis från FN:s tortyrkommitté, barn- och kvinnofrågor, samt EU- och EG-rätt. Vidare håller nämnden sig à jour med förhållanden i andra länder och har fortlöpande kontakter med utrikesdepartementet, FN:s flyktingkommisariat, svenska utlandsbeskickningar samt intresseorganisationer som Amnesty och Röda korset. Dessutom försöker man kontinuerligt att genomföra kompetenshöjning bland personalen med betoning på beslutsmotiveringar, bevisvärdering, juridisk analys och omvärldskunskap.<sup>53</sup>

I särskilda fall kan Utlänningsnämnden, eller Migrationsverket via Utlänningsnämnden, överlämna ärenden till *regeringen*, 7 kap 11 § UtlL. I annat fall är utlänningsnämndens beslut slutgiltiga, det finns alltså ingen möjlighet för den enskilde att överklaga nämndens beslut. Det finns fyra grunder på vilka regeringen kan bli beslutsfattande instans i utlänningsärenden. Regeringen får pröva utlänningsärenden på grund av att ärendet: 1. är ett mål som på grund av familjeanknytning eller liknande har samband med annat ärende som prövas av regeringen, 2. har sådan betydelse för rikets säkerhet, eller den allmänna säkerheten, eller för Sveriges relation till främmande makt eller till mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva det, 3. har särskild vikt för ledning av lagens tillämpning gällande uppehållstillstånd, då det kan antas få betydelse för en grupp utlännningar som huvudsakligen angivit samma skäl för uppehållstillstånd, 4. är av sådan beskaffenhet att det är av synnerlig vikt för ledning av lagtillämpningen att regeringen beslutar i ärendet. Någon möjlighet för utlännningen att *överklaga* Utlänningsnämndens beslut till regeringen föreligger inte, som nämnts ovan. En prövning i två instanser anses tillräcklig. Vid jämförelse med grunderna för

---

<sup>50</sup> <http://www.un.se/pdf/arsredov00.pdf>, 2001-08-06 kl 10.54, s 12-13.

<sup>51</sup> Samtal med Dominique, I., som under NIPU:s arbete ingick i generaldirektörens referensgrupp som expert på den konkreta handläggningen av ärenden, 2001-06-13.

<sup>52</sup> Se vidare om Utlänningsnämndens syn på rättssäkerhet i kap 3.5.

<sup>53</sup> <http://www.un.se/pdf/arsredov00.pdf>, 2001-08-06 kl 10.54, s 7.

prövningstillstånd i kammarrätt och Regeringsrätt torde punkterna 3 och 4 kunna liknas vid prejudikatsdispens (av vikt för ledning av rättstillämpningen) och punkt 2 vid extra ordinär dispens (synnerliga skäl att pröva överklagandet). Punkt 1 faller inom någon av de övriga punkterna då detta ärende anknyter till ett annat ärende som redan skall prövas av regeringen.

Regeringen har således möjlighet att styra praxis på asylrättens område genom beslut i enskilda ärenden. Det finns emellertid ytterligare en metod som regeringen kan använda sig av för att styra rättstillämpningen. Den andra metoden är att meddela föreskrifter i förordning. Regeringen får sin kompetens genom bemyndigande i lag enligt 8 kap 7 § 1 st 2 p RF (om utlännings vistelse i riket). Det finns både generella och mer specialiserade bemyndigande. Bland de specialiserade kan nämnas tidsbegränsat uppehållstillstånd för en viss grupp utlänningar, 2 kap 4 a § UtL, och permanent uppehållstillstånd för viss grupp utlänningar, 3 kap 8 § UtL. Att regeringen fortfarande i stor utsträckning styr utlänningsrätten har samma huvudargument som under hela 1900-talet: somliga frågor politiskt känsliga art omöjliggör något annat prövningsorgan än regeringen<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Se prop 1996/97:25, s 174.

## 3 Rättssäkerhetsbegreppet

Den statliga utredningen om instans- och processordningen i utlänningsärenden har titeln *Ökad rättssäkerhet i asylärenden*. Med en sådan titel följer vissa förväntningar, ofta positiva sådana. Rättssäkerhetsbegreppet har för de flesta en positiv laddning, även om en närmre beskrivning av vad begreppet innebär inte lika enkelt låter sig göras. Att öka rättssäkerheten är ett tacksamt argument vid genomförandet av rättsreformer. Det ”låter” helt enkelt bra att vid argumentation för lagändring av något slag hävda att rättssäkerheten kommer att främjas. Begreppet har en tilltalande klang, det används nästan som ett honnörsord. Men vad innefattar begreppet i sig?

Det finns ingen vedertagen definition av rättssäkerhet. Kanske skulle en sådan legaldefinition inte heller vara särskilt meningsfull då innebörden av rättssäkerhet i konkreta situationer kan variera. Diesen menar:

”Innebörden av begreppet rättssäkerhet låter sig sålunda inte återges eller definieras i en heltäckande, allmängiltig formel; definitionerna är, om inte legio så dock många och de tar envar sin utgångspunkt i förhållanden som anses vara specifika för ämnesområdet.”<sup>55</sup>

Å andra sidan finns det vissa allmänna förhållanden vilka utgör en förutsättning för rättssäkerhet. Liksom det finns delar i rättssäkerhetsbegreppet som är centrala just för asylprocessen. Nedan följer en genomgång av rättssäkerhetsbegreppet och hur det har definierats i olika sammanhang.

### 3.1 Rättssäkerhetsbegreppet i lagstiftning och praxis

I Sveriges grundlagar finns rättssäkerhet omnämnt en gång, i 8 kap. 18 § 3st 3p regeringsformen avseende lagrådets granskning av lagförslag. Lagrådets granskning skall bland annat kontrollera hur lagförslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav. Vidare vägledning i vad som åsyftas med rättssäkerhetens krav ges inte, varken i grundlagen eller dess förarbeten.

Ur svensk rättspraxis verkar det också vara svårt att få ledning i vad som åsyftas med rättssäkerhet. Begreppet används i de allra flesta fall utan någon vidare förklaring av vad domstolen anser att begreppet innefattar. Två vanligt förekommande uttryckssätt i Högsta Domstolen och Regeringsrätten är att *krav på rättssäkerhet* leder till en viss slutledning, eller att den *enskildes* rättssäkerhet helt enkelt uppmärksammas.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Diesen, C., m.fl., *Bevis 2. Prövning av flyktningärenden*, Norstedts Juridik AB, Stockholm 1998, s 13-14.

<sup>56</sup> Vid en databassökning bland HD:s och RegR:s domar från 1981 och framåt fick jag 37 träffar på *rättssäkerhet*. Få av träffarna låg verkligen inom prejudikatsinstansens domskäl. Man skulle kunna tolka det försiktiga användandet av rättssäkerhetsbegreppet som något

Inom EG-rätten finns det två ”slags” allmänna rättsprinciper vilka enligt EG-domstolen utgör en del av gemenskapsrätten: principer om grundläggande mänskliga rättigheter och förvaltningsprinciper. Principen om rättssäkerhet får verkningar inom båda dessa kategorier, menar Temple Lang.<sup>57</sup> Rättssäkerhetsprincipen är den svåraste och mest komplexa av alla allmänna rättsprinciper, framhåller Temple Lang vidare, just därför att den utgörs av ett flertal principer som delvis vävs in i varandra.<sup>58</sup> EG-domstolen har uttryckt följande angående rättssäkerhetsprincipen:

”Denna princip<sup>59</sup> [...] är en naturlig följd av rättssäkerhetsprincipen som kräver att rättsregler skall vara klara och precisa och som syftar till att säkerställa förutsebarheten rörande de situationer och rättsliga relationer som omfattas av gemenskapsrätten.”<sup>60</sup>

Ur rättspraxis framgår vidare att gemenskapslagstiftningen måste vara precis och tillämpningen förutsebar, direktiv måste implementeras så att individens rättigheter och skyldigheter klart framgår. Temple Lang understryker att rättssäkerhetsprincipen inte är fullständig i sig själv utan den kräver tillämpning i särskilda rättsliga lägen. Därav är det nödvändigt att specificera de rättsliga situationer som blir aktuella. Rättssäkerhet är mer ”policy” än en rättslig princip, och det ställer upp ideal utefter vilka domstolarna skall döma. Rättssäkerhet är nödvändig för ett tillfredsställande rättsligt system i en demokrati.<sup>61</sup>

## 3.2 Rättssäkerhet och rättsstat

Termerna rättsstat och rättssäkerhet är nära förknippade med varandra. Båda termerna (*Rechtsstaat* och *Rechtssicherheit*) kommer ursprungligen från 1800-talets Tyskland. Rättssäkerhet förutsätter en rättsstat, eller annorlunda uttryckt, rättssäkerhet inkluderas i begreppet rättsstat. Ett krav som ställs på rättsstaten är att den, genom lag, skall tillförsäkra medborgarna fri- och rättigheter, något som ger rättssäkerhet.<sup>62</sup> Peczenik framhåller att karakteristiskt för rättsstaten har varit att erbjuda individen rättsskydd både mot staten och mot enskilda. Den ideala rättsstaten förutsätter en rättslig ram under vilken den offentliga makten utövas, en

---

positivt, då det som rättssäkerhet innefattar förvisso kan beskrivas på många sätt. Förhoppningsvis finns det ett syfte med att domstolarna väljer att inte använda sig av detta begrepp, vars uppfyllande är så elementärt i en rättsstat, och vars innehåll knappast kan ha undgått rättsprövning.

<sup>57</sup> Temple Lang, J., ”Legal Certainty and Legitimate Expectations as General Principles of Law” I: *General Principles of European Community Law. Reports from a Conference in Malmö 27-28 Aug 1999*, Ed. Bernitz, U., Nergelius, J., Kluwer Law International 2000, s 163.

<sup>58</sup> Temple Lang, s 164.

<sup>59</sup> Domstolen åsyftar här principen om skydd för berättigade förväntningar.

<sup>60</sup> Mål C-63/93 *Fintan Duff m.fl. mot Minister for Agriculture and Food Ireland and the Attorney General*, specialutgåva av dom i REG I 1996, s 607, para 20.

<sup>61</sup> Temple Lang, s 181-183.

<sup>62</sup> Elving, C. M., ”Rättsstat på villovägar” I: *Om våra rättigheter III*, Antologi utgiven av Rättsfonden, Stockholm 1987, s 74.

maktutövning som genom rättsregler blir förutsebar. Genom att maktutövning har en hög grad av förutsebarhet existerar formell rättssäkerhet.<sup>63</sup>

Rättssäkerhetsbegreppet används främst i två generella betydelser: för att beskriva ett individfokuserat rättsstatsvärde samt för att beteckna ett tryggt samhällsliv. Dessa båda perspektiv står dock inte alltid i samklang med varandra och kan till och med ställas mot varandra ibland. En avvägning kan vara nödvändig mellan medborgarens rättsskydd gentemot staten och upprätthållande av ett tryggt samhällsliv.<sup>64</sup> I den juridiska doktrinen är det främst inom straffrätt och förvaltningsrätt som rättssäkerhetsfrågor har uppmärksamats. Inom dessa områden regleras nämligen enskilda medborgares relationer till den offentliga maktens krav, regleringar och sanktioner. I denna relation har rättssäkerhetsbegreppet sin främsta betydelse.<sup>65</sup>

Nothin har definierat rättssäkerhet som ett krav från den enskildes sida att få komma till sin rätt och att få sin sak ordentligt prövad, ”med omsorg och oväld” (oväld = opartiskhet).<sup>66</sup> Elving betonar att rättssäkerheten innebär en ömsesidig respekt, att myndigheterna måste begära åtminstone lika mycket av sig själva vid kontakt med medborgarna, som de begär av medborgarna gentemot dem.<sup>67</sup> Christensen menar att rättssäkerhetsbegreppet främst används i betydelsen att den enskilde medborgaren garanteras skydd mot förvaltningen och att den enskilde skall respekteras, något som också skall ta sig uttryck i själva innehållet i de rättsregler som lagtillämparen använder. Han noterar även att rådande språkbruk ibland likställer rättssäkerhet och förverkligandet av gällande rätt. Det kan vara vanskligt att göra en sådan likställelse, framförallt med tanke på att rättssäkerhet i hög grad är ett värdeladdat begrepp. Christensen framhåller också att värdeladdade begrepp som rättssäkerhet ofta just används för att framkalla en känslomässig effekt hos adressaterna.<sup>68</sup>

Christensen har observerat att då man med rättssäkerhetsargument vill ändra i förvaltningslagstiftningen brukar detta ta sig uttryck i en judicialisering av förvaltningen. Domstolsdrag som krav på kontradiktion, kommunikation, beslutsmotivering, höga krav på muntlighet etc. överförs till förvaltningen. Vad som då också ofta framhålls är en extern kontroll av förvaltningen, liksom ett krav på juristutbildning, samt på självständiga ämbetsmän.<sup>69</sup>

---

<sup>63</sup> Peczenik, A., *Vad är rätt?*, Fritzes Förlag AB, Stockholm 1995, s 46-51.

<sup>64</sup> Frändberg, Å., ”Om rättssäkerhet” I: *JT* 2000-01 s 269-270.

<sup>65</sup> Beyer, C., ”Vad är rättssäkerhet?” I: *Festskrift till Gotthard Calissendorff*, Stockholm 1990, s 16.

<sup>66</sup> Nothin, T., *Regeringsmakt och rättssäkerhet*, 2 uppl., P.A. Norstedt & Söners Förlag, Stockholm 1953, s 5.

<sup>67</sup> Elving, s 73.

<sup>68</sup> Christensen, B., ”Effektivitets- och rättssäkerhetshänsyn i förvaltningen” I: *Förhandlingar vid det tjugosjätte nordiska juristmötet 1972*, s 337.

<sup>69</sup> Christensen, s 341-342.

### 3.3 Advokatsamfundets rättssäkerhetsprogram

Sveriges Advokatsamfunds rättssäkerhetsprogram<sup>70</sup> utkom 1988. Det innehåller en genomgång av vad rättssäkerhetsbegreppet innefattar, samt en uppräknning av de principer och krav gällande rättsregler och rättstillämpning som samfundet anser behövs för att kunna uppfylla de mål rättssäkerhet uppställer. Rättssäkerhetsbegreppet anses oupplösligt förbundet med rättsstatsidéen, att själva rätten eller lagen besitter ett egenvärde. Medborgare och organisationer skall kunna känna en trygghet i det att de kan förutse de rättsliga följderna av sina handlingar. Ett grundläggande element i rättssäkerhet är således förutsebarhet. Den enskilde medborgaren har ett behov av skydd mot statsmaktens anspråk och krav, där kärnpunkten utgörs av de livsvärden som anses som mänskliga rättigheter. Rättssäkerhet innebär då att vissa livsvärden, som livet, kroppslig integritet, personlig rörelsefrihet, yttrandefrihet etc, skyddas från statsmaktens ingripande. För att kunna upprätthålla dessa livsvärden behövs det allmänna principer.<sup>71</sup> Samfundet skriver:

”Rättssäkerheten är alltså snarare den samhällliga ingenjörskonst som skall skydda de mänskliga rättigheterna än lika med dessa rättigheter själva.”<sup>72</sup>

Den grundläggande principen är legalitetsprincipen, menar Advokatsamfundet. Även objektivitetsprincipen anses viktig för rättssäkerhet. Däri ingår bland annat ett krav på kommunikation mellan parterna av alla fakta och påståenden i målet, liksom en skyldighet att motivera beslut därför att redovisning av skälen borgar för dess objektivitet. Rätten till domstolsprövning samt rätt av få avgörande inom rimlig tid är även de viktiga principer.<sup>73</sup> Advokatsamfundet sammanfattar rättssäkerhetens väsentliga element på följande vis:

”Den avser skyddet för de grundläggande mänskliga rättigheterna sådana dessa berörs i grundlagar och konventioner. Den berör enskildas rätt mot riksdag, regering och myndigheter. Den innefattar krav på rättsregler och deras utformning och innehåll, tolkning och tillämpning. Den skall ge enskilda människor och privata organisationer trygghet, både så att de är skyddade mot myndigheternas godtycke och så att de kan förutse, såväl de rättsliga verkningarna av sina egna handlingar, som myndigheternas handlingssätt under givna omständigheter. Den skall ge den enskilde möjlighet att tillvarata den rätt som tillkommer honom enligt principerna för ett demokratiskt samhälle, och den skall utgöra kännetecknet för de spelregler som statsmakten underkastar sig i ett sådant samhälle.”<sup>74</sup>

I sin analys av rättssäkerhetsprogrammet framhåller Beyer att rättssäkerheten endast ställer krav på statsmakten, inte på de enskilda medborgarna. Det är formfrågorna som ställs i fokus, inte innehållet i lagar och beslut. Dock kan inte

<sup>70</sup> Sveriges Advokatsamfund, *Rättssäkerhetsprogram*, Stockholm 1988.

<sup>71</sup> Sveriges Advokatsamfund, s 3-4, och Beyer, s 36.

<sup>72</sup> Sveriges Advokatsamfund, s 3.

<sup>73</sup> Sveriges Advokatsamfund, s 4-5.

<sup>74</sup> Sveriges Advokatsamfund, s 6.

alla krav som i rättssäkerhetsprogrammet ställs på rättssäkerhet förklaras endast med stöd i kravet på förutsebarhet. Ett exempel är rätten till domstolsprövning vid frihetsberövande, ett formkrav som inte kan förklaras bara utifrån ett behov av förutsebarhet. Detta medför att vissa centrala delar av rättssäkerheten inte kan hänföras till kravet på förutsebarhet i rättsliga angelägenheter. Den trygghet, som det innebär att kunna förutse den rättsliga konsekvensen av en viss handling eller underlåtelse, för med sig en annan slags trygghet, anser Beyer.<sup>75</sup> Han menar:

”Denna ger också ett annat slag av trygghet, som innebär att man lägger en säkerhetsmarginal mellan den enskilda medborgaren och organisationen å ena sidan och samhällets krav och sanktioner å den andra. Den del av rättssäkerhetskraven som är hänförliga till säkerhetsmarginalen avser vissa bestämda livsvärden. Kravet som synes avse form är i själva verket innehållsmässigt bestämt.”<sup>76</sup>

Advokatsamfundet tycker nämligen att det verkar finnas ett samband mellan flera av de krav som rättssäkerheten ställer och de livsvärden som skyddas av de mänskliga rättigheterna. Förståelse för rättssäkerhet kräver att man ser dess anknytning till mänskliga rättigheter (i grundlag och konventioner). De formkrav som existerar för att skydda dessa grundläggande livsvärden är de krav som rättssäkerhet innefattar.<sup>77</sup>

### 3.4 Rättssäkerhet, ett värdeneutralt begrepp?

Rättsfilosofen Peczenik behandlar rättssäkerhetsbegreppet i sin bok *Vad är rätt?*<sup>78</sup>. Peczenik anser att man måste skilja på formell och materiell rättssäkerhet. Formell rättssäkerhet innebär att rättsliga beslut är förutsebara. Den materiella rättssäkerheten innehåller något mer än det som kan förutses genom en strikt lagtillämpning, nämligen också ett hänsynstagande till andra etiska värden. Peczenik grundar detta på de grundläggande värden som bildar basen till de straffprocessuella och förvaltningsrättsliga principer som sammanfattas i rättssäkerhetsbegreppet. Då Peczenik anser att dessa grundläggande värden är etiska, blir slutsatsen att rättssäkerheten (d.v.s. den materiella rättssäkerheten) inte kan vara oetisk.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Beyer, s 22-24.

<sup>76</sup> Beyer, s 24.

<sup>77</sup> Beyer, s 24

<sup>78</sup> Peczenik, A., *Vad är rätt?*, Fritzes Förlag AB, Stockholm 1995

<sup>79</sup> Peczenik, s 91-92, 94.

Peczenik konstaterar följande gällande rättssäkerhetsbegreppet:

”Redan själva ordet rättssäkerhet antyder att det rör sig om *rätten* och om *säkerhet*. Ordet säkerhet antyder i sin tur att det rör sig såväl om en viss *förutsebarhet* av rättsliga beslut som om deras etiska *godtagbarhet*, ty man inte är vare sig säker eller trygg då man utsätts för överhetens oberäkneliga eller etiskt förkastliga beslut.”<sup>80</sup>

Den formella rättssäkerheten tappar i värde om den blir alltför förutsebar, d.v.s. om lagtext görs mer än nödvändigt exakt. Detta kan leda till att lagtolkningsutrymmet blir för snävt. Å andra sidan kan ett större hänsynstagande till etiska värden (som t.ex. vid generalklausuler) medföra en minskning av förutsebarheten. Peczenik anser därför att det i den formella rättssäkerheten visserligen ligger ett viktigt värde, men att en sammanvägning med andra etiska värden måste ske. Resultatet blir den materiella rättssäkerheten. Den materiella rättssäkerheten behövs i alla samhällen där den formella rättssäkerheten inte automatiskt för den med sig, d.v.s. i icke idealsamhällen.<sup>81</sup> Den materiella rättssäkerhetsnormen definieras på följande sätt:

”Beslut som innebär rättsskipning eller myndighetsutövning bör vara rimligt förutsebara med stöd av lagen och förenliga med ett hänsynstagande till andra etiska värden.”<sup>82</sup>

Frändberg kritiserar Peczeniks tvådelade definition av rättssäkerhet. Utifrån Frändbergs tolkning är Peczeniks formella rättssäkerhet *formell* just på grund av att den kan behöva flytta på sig vid en avvägning. Frändberg menar att detta skulle innebära att många värden är formella moraliska värden då de i en avvägningssituation kan tvingas ge vika för ett annat värde. Frändberg exemplifierar med likhet inför lagen, individens trygghet gentemot staten (tvångs- och våldsanvändning) och rättvisa. Svårigheten ligger enligt Frändberg i att urskilja vilka värden som är mer eller mindre formella än andra. Dessutom invänder han mot att överhuvudtaget använda dessa två beteckningar (formell och materiell rättssäkerhet) då ett formellt värde lätt uppfattas som mindre värt än ett materiellt.<sup>83</sup>

Frändberg framhäver istället nyttan, åtminstone för att kunna föra en seriös rättsdebatt i ämnet, av ett någorlunda preciserat rättssäkerhetsbegrepp. Där menar han att begreppet ”förutsebarhet i rättsliga angelägenheter” erbjuder en relevant definition.<sup>84</sup> Rättssystemet i en rättsstat skall på frågor av rättslig karaktär erbjuda klara, tydliga och pålitliga svar. Tydliga svar innebär en hög grad av rättssäkerhet i samhället. Frändberg ställer upp tre nödvändiga villkor för rättssäkerhet: a) klara och adekvata regler, b) publicerade, för allmänheten lättillgängliga svar (d.v.s. regler) och c) korrekt och lojal regeltillämpning av rättstillämpande organ vilket medför tilltro till reglernas innehåll. Frändberg belyser

---

<sup>80</sup> Peczenik, s 94.

<sup>81</sup> Peczenik, s 94-98.

<sup>82</sup> Peczenik, s 98.

<sup>83</sup> Frändberg, s 270.

<sup>84</sup> Frändberg, s 271.



därefter vissa typiska defekter som enligt hans åsikt kan kontrasteras mot de tre villkoren. Då man analyserar dessa defekter blir det tydligt att både lagstiftaren och rättstillämparen måste sörja för rättssäkerheten.<sup>85</sup>

Beträffande defekter gällande klara och adekvata rättsregler nämner Frändberg först avsaknad av rättsregler, d.v.s. rättsbrist. Då ett förbud mot déni de justice finns hos domstolen garanteras man åtminstone ett svar, men det är endast en svag form av rättssäkerhet. Nästa defekt ligger i vaga, mångtydiga och komplicerade regler, regelkollision eller konkurrens. Vid dessa defekter utgör prejudikat en sista utväg för rättstillämparen. Användande av förarbeten gagnar inte rättssäkerheten nämnvärt. Ofta finns motstridiga åsikter och det är omöjligt att förutse hur en domare kommer att döma, om han/hon ens alls kommer att beakta förarbetena. Inte heller bruk av lagtolkningsmetoder ökar rättssäkerheten nämnvärt. Bokstavstolknings- principen är t.ex. inte användbar i fall där mångtydighet eller vaghet utgör problemet. Att andra lagtolkningsmetoder inte direkt stärker rättssäkerheten kan förstås utifrån de skilda slut man kan nå med hjälp av samma tolkningsmetod. Frändbergs slutsats blir att lagen erbjuder den enda verkligt pålitliga rättssäkerhetsgarantin, en slutledning som ställer höga krav på lagstiftaren.<sup>86</sup>

Nästa grupp av defekter gäller lättillgängliga rättsregler. Dels rör det sig där om opublicerat eller svårtillgängligt material, dels om otillfredsställande distribution samt meddelande om rättsändringar som inte sker i god tid före ändringens ikraftträdande.<sup>87</sup>

Det tredje villkoret för rättssäkerhet, korrekt och lojal regeltillämpning av rättstillämpande organ vilket medför tilltro till reglernas innehåll, utsätts för följande defekter, menar Frändberg. Myndigheter som är oförmögna att, trots att de eventuellt både vill och försöker, upprätthålla rättsordningen, och myndigheter som perverterar rättsordningen (bedriver rättspervertering). Dessa defekter innebär att det är slumpartat hur myndigheterna kommer att följa reglerna, rättsordningen tas alltså inte på allvar. De två bristerna grundas på ”en bristande respekt för legalitetstanken”, d.v.s. en brist på likformighet mellan rätt och rättstillämpning. Om denna diskrepans är stor innebär det ett allvarligt angrepp på det rättsligt organiserade samhället. Frändberg frågar sig vad rätten tjänar till om den inte lojalt tillämpas? Ytterligare defekter är retroaktiv rättsskipning och rättsmanipulering, d.v.s. ständig ändring av lagar med kort eller inget varsel. För att åstadkomma rättssäkerhet behövs det ett elementärt mått av rättslugn. Slutligen belyser Frändberg defekten att domar inte tillerkänns rättskraft, något som innebär att man inte kan lita på ett visst rättsläge som fastställts i en dom.<sup>88</sup>

*Kommentar:* Utifrån min tolkning är skillnaden inte så stor i Peczeniks och Frändbergs resonemang. Frändberg påpekar mycket riktigt att han ogillar den

---

<sup>85</sup> Frändberg, s 272-275.

<sup>86</sup> Frändberg, s 275-277.

<sup>87</sup> Frändberg, s 277-278.

<sup>88</sup> Frändberg, s 278-280.

uppdelning Peczenik gör i formell och materiell rättssäkerhet. Han menar att något formellt lätt uppfattas som mindre värt än något materiellt. Min slutsats är en annan; jag uppfattar inte Peczeniks definition som mer eller mindre värd utan som ett ställningstagande av vad rättssäkerhet måste innefatta. I det tredje nödvändiga villkor Frändberg uppställer för rättssäkerhet – en korrekt och lojal regeltillämpning av rättstillämpande organ vilket medför tilltro till reglernas innehåll – inryms en etisk bedömning, enligt min mening. Det vi betecknar som ett korrekt beslutsfattande innehåller något utöver en strikt regeltillämpning eftersom varje fall är speciellt. I botten av den lagtolkning som fordras ligger djupare grundläggande värderingar som bär upp rättssamhället. Hänsynstagande till etiska värden är en förutsättning för rättssäkerhet, menar Peczenik.

Peczenik torde vara påverkad av en mer ”kontinental” rättsuppfattning där mänskliga rättigheter spelar en framträdande roll. Det är för honom en nödvändighet att i begreppet rättssäkerhet också lägga en etisk värdering. Frändberg, å andra sidan, ser en fara i att lägga etiska värderingar i rättssäkerhetsbegreppet, något som kanske kan härledas till Uppsalaskolans värdenihilism.

### **3.5 Särskilt om rättssäkerhet i utlännings- ärenden**

I rättssäkerhetsprogrammet från Sveriges Advokatsamfund behandlas invandrades och asylsökandes rätt. För det första nämns en skrivelse som ombudsmannen mot etnisk diskriminering tillställt regeringen (1987-03-05) där rättssäkerhetsbrister påtalades. Kritiken i skrivelsen rörde främst rätten till rättsligt biträde, en kritikpunkt som sedan dess förbättrats bl.a. genom lagstiftning och försöksverksamhet med advokatjour vid Arlanda. Vidare framhålls att det i debatten har hävdats att invandrarärenden skulle kunna förbättras och påskyndas. Dessutom kritiserar Statens Invandrarverk för att inte motivera sina beslut tillräckligt.<sup>89</sup> Punkt åtta i det åtgärdsprogram som finns i Advokatsamfundets rättssäkerhetsprogram behandlar vad som kan göras åt de brister som påtalats gällande invandrades och asylsökandes rätt. För det första bör Statens Invandrarverk åläggas att ”...noggrant ange skälen för sina beslut.”<sup>90</sup> Endast då kan invandraren samt ombud verkligen kontrollera beslutets riktighet och överväga om överklagan skall ske eller inte. Noggrant angivna skäl är också en fördel för överprövande instans. Dessutom poängteras att besluten bör publiceras i löpande skriftserier, något som skulle underlätta etablerandet av en fast praxis, samt kunna utveckla och vid behov ompröva flyktingpolitiken.<sup>91</sup>

En nödvändig förutsättning för rättssäkerhet är att de berörda får veta orsakerna till ett besluts utfall. Detta för att de skall kunna granska besluten och därigenom kunna se om de överensstämmer med gällande rätt. En viktig utgångspunkt i det

---

<sup>89</sup> Sveriges Advokatsamfund, s 9.

<sup>90</sup> Sveriges Advokatsamfund, s 17.

<sup>91</sup> Sveriges Advokatsamfund, s 17.

sammanhanget är *väl* motiverade beslut. Det måste kunna ställas krav på *hur* beslutsmotiveringar sker. Ur motiveringen måste det tydligt framgå vilka regler som har använts och hur dessa har tolkats, vilka omständigheter som ansetts bevisade etc. Enbart en motiveringsplikt är följaktligen inte tillräcklig, utan krav bör också ställas på motiveringars innehåll och utformning.<sup>92</sup> Två skäl till undermålig motivering kan vara en vilja att dölja viktiga fakta samt att undvika ”farliga” prejudikat. Lundberg menar:

”Motiveringar av beslut får inte lämna utrymme för gissningar och spekulationer. De som drabbas av ett beslut måste kunna kräva att få veta precis hur myndigheten har resonerat. Det räcker inte att det finns några rader i beslutet som *kallas* för skäl. Om motiveringsplikten bara är en tom formalitet, faller idén om rättssäkerhet ihop som ett korthus.”<sup>93</sup>

Sundberg har erinrat om att förvaltningsmyndigheternas skyldighet att lämna beslutsmotivering inte är någon ny företeelse. På 1600-talet, exempelvis, var landshövdingarna skyldiga att ange de skäl och omständigheter som låg till grund för deras beslut. Sundberg underströk också vikten av att redovisa skälen för ett avgörande. Detta tvång för beslutsmyndigheten är en nödvändighet ur rättssäkerhetssynpunkt, skrev han. Bara då skälen är noggrant angivna har besvärmyndigheten möjlighet att kontrollera att irrelevanta synpunkter inte har påverkat beslutet. Det ”lömskaste”, enligt Sundberg, är när beslutet utåt sett verkar korrekt, medan defekter göms i motiven. Utan skyldighet att redovisa motiv skulle rättsmedlen förlora sin verkan.<sup>94</sup>

I Utlänningsnämndens årsredovisning från 2000 finns ett avsnitt som behandlar rättssäkerhet. Där slås fast att det övergripande målet för Utlänningsnämndens ärendehantering är att den skall ske rättssäkert. I nästa mening sägs att man eftersträvar en enhetlig praxis. Rättssäkerhetsbegreppet definieras på följande sätt:

”Begreppet rättssäkerhet innebär ett oeftergivligt krav på följdriktighet och likhet inför lagen. Besluten skall vara korrekta och lika ärenden skall behandlas lika. Den sökande skall kunna ställa krav på förutsägbarhet och kunna lita på att ärendena bedöms objektivt och konsekvent. För att säkerställa kravet på en rättssäker ärendeprövning har nämnden utarbetat rutiner för handläggningen av ärenden.”<sup>95</sup>

Advokatsamfundets åtgärdsprogram tar helt avstånd från direktavvisningar av asylsökande. Ett asylärende bör alltid prövas inför en sakkunnet instans. Vad gäller rättsligt ombud bör särskild hänsyn tas till den asylsökandes önskemål vid förordnande av en advokat med invandrarrättslig erfarenhet. Advokatsamfundet betonar den speciella vikten av fritt advokatval (ett grundläggande rättssäkerhetskrav) just i dessa ärenden som gäller människor som på grund av

---

<sup>92</sup> Lundberg, A., ”Att motivera beslut - förutsättning för rättssäkerhet” I: *Advokaten* 7/93 s 289-290.

<sup>93</sup> Lundberg, s 290.

<sup>94</sup> Sundberg, s 304.

<sup>95</sup> <http://www.un.se/pdf/arsredov00.pdf>, 2001-08-06 kl 10.54, s 7.

förföljelse har en stark misstro mot myndigheter i sig samt av dem utsedda personer. Rutinerna vad gäller förordnande måste förbättras så att förordnande sker så fort som möjligt.<sup>96</sup>

Diesen betonar det väsentliga i att varje fall behandlas utifrån dess egenart. Lagtillämpningen måste anpassas till varje individuell situation. Beslutsfattande där alltför stor vikt läggs vid uttalanden i förarbeten, där motiv i förarbeten blir lag istället för illustration av vad olika regler kan innebära, motverkar en mänsklig och rättssäker tillämpning, fortsätter Diesen som är kritisk mot mycket inom svensk flyktingrätt. Han menar att beslutsfattarna vid den centrala utlänningsmyndigheten och Utlänningsnämnden i sina beslutsfattanden är alltför bundna vid uttalanden i förarbeten och vid de handböcker som finns vid myndigheten<sup>97</sup>. Förvisso kan detta främja förutsebarheten, men det negativa är att tilltron till systemet och dess flexibilitet minskar. Möjlighet till muntlig förhandling är för liten, främst hos Utlänningsnämnden. Diesen menar att detta ofta bottnar i en rädsla hos beslutsfattarna att öga mot öga konfrontera de asylsökande. Ordentlig muntlig handläggning är viktig för rättssäkerheten, liksom förkortade väntetider för de sökande. Dessutom eftersöks bland annat beslutsmotiveringar som verkligen konkret visar hur man nått ett visst ställningstagande. Diesen förespråkar ett kontradiktoriskt förfarande inför domstol som enda lösningen för att nå en reell rättssäkerhet.<sup>98</sup>

### 3.6 Slutsats angående rättssäkerhet

Rättssäkerhet handlar inte om rättsreglers specifika innehåll utan om dess utformning, tillämpning och tolkning. Rättsregler skall vara klart och precist formulerade för att säkerställa en så hög grad av förutsebarhet som möjligt. Just komponenten *förutsebarhet* bildar den gemensamma nämnaren för samtliga åsikter om rättssäkerhetsbegreppet. Rättssäkerheten skall tillförsäkra de enskilda ett skydd mot den offentliga makten och borga för en respektfull och human behandling. För att de enskilda skall kunna kontrollera förvaltningen måste det vid beslutsfattande finnas en motiveringsplikt. Denna skall dessutom uppfyllas väl, d.v.s. man skall kunna utläsa vilka regler som har tillämpats och hur de har tolkats. Att skälen till de beslut som fattas å statens vägnar måste motiveras borgar också för deras objektivitet. I rättssäkerhet ingår även att lika fall behandlas lika, och att varje fall behandlas individuellt.

Till en rättssäker behandling av utlänningsärenden hör dessutom en rätt att muntligen få framföra sina argument inför beslutsfattaren, liksom att få ett beslut inom en rimlig tidsrymd. I dessa ärenden ställs krav inte bara på en statisk förutsebarhet, utan även på en förutsebarhet om ett etiskt godtagbart *resultat*. Ett

---

<sup>96</sup> Sveriges Advokatsamfund, s 18.

<sup>97</sup> Ingrid Dominique framhåller att handböckerna skall fungera som handledning. De är ju trots allt skrivna av tjänstemän som har tolkat lagen på sitt sätt. De skall fungera som en ram, ett hjälpmedel, och måste användas på rätt sätt. Hon medger dock att vissa handläggare måhända tar hjälp från handboken i ett för tidigt skede. Samtal med Dominique.

<sup>98</sup> Diesen, s 17-22.

vårdeneutralt rättssäkerhetsbegrepp bör inte eftersträvas, enligt min mening. Rättssäkerhet bör inrymma något mer än det strikt förutsebara. De livsvärden som de mänskliga rättigheterna skyddar har en stark samhörighet med rättssäkerhetsbegreppet. En stor del av Peczeniks rättstänkande handlar om förhållandet mellan rätt och moral. Han ser ett nödvändigt samband mellan rätt och etik. En rättssäker rättstillämpning förutsätter således ett hänsynstagande till etiska värden.

# 4 Domstolsprövning

## 4.1 Den utredande kommitténs uppdrag

Enligt beslut vid regeringssammanträde 1997-01-30 fick statsrådet Pierre Schori i uppdrag att utse ledamöter till en parlamentarisk kommitté. Dess uppgift skulle vara att utreda en ny instans- och processordning för utlänningsärenden. I direktivet *Ny instans- och processordning vid tillämpning av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen samt viss översyn av utlänningslagen*<sup>99</sup> presenterades de utredningsbehov som förelåg. Det konstaterades att handläggningen av asylärenden länge har kritiserats för långa handläggningstider och dålig insyn i processen för såväl parter som allmänhet. Inrättandet av Utlänningsnämnden 1992 var en av de åtgärder som företagits för att effektivisera systemet. I direktivet fastställdes att problemen med effektivitet och insyn i asylprocessen tyvärr fortfarande existerar. Långa väntetider är inhumant och medför dessutom stora statsfinansiella utgifter. Insyn i asylprocessen för den asylsökande samt dennes offentliga biträde beskrevs som en självklarhet. Att allmänheten har insyn är dock också väsentligt, då detta ger en möjlighet att granska myndigheternas verksamhet. Möjlighet till granskning legitimerar besluten och bidrar till att värna om asyldrätten.<sup>100</sup>

Kommitténs uppdrag samlades under nio rubriker: tvåpartsprocess, instansordning, säkerhetsärenden, processordning, snabbprocess, internationella organ, översyn av utlänningslagen, förtursfrågor samt utredningstid och generella direktiv.<sup>101</sup> Denna granskning kommer främst att behandla de processrättsliga frågorna, d.v.s. de som rör tvåpartsprocess, instansordning, processordning och snabbprocess.

Gällande frågan om tvåpartsprocess, var kommitténs uppdrag att utreda huruvida införandet av en generell sådan kan medföra sådana förbättringar att processordningen bör ändras. Det framhölls att en rättssäker process är nödvändig för att avgöra utlänningsärenden. Även om den nuvarande ordningen motsvarar högt ställda krav, skall man inte nöja sig därvid, utan bör vidta ytterligare åtgärder som garanterar att ärendena blir *allsidigt belysta redan på ett tidigt stadium*, och att den *enskilde själv får komma till tals*.<sup>102</sup>

Regeringen menade också att det förelåg starka skäl att granska instansordningen för handläggningen av utlännings- och medborgarskaps-ärenden. Vid översynen skulle både effektivitet och insyn vägas in. En grundförutsättning var att handläggningen i första instans utgör basen för processen. Olika alternativ stod i begrepp att utforskas, bland annat en lösning där Migrationsverket i samtliga fall

---

<sup>99</sup> Dir 1997:20.

<sup>100</sup> Dir 1997:20, s 133-134.

<sup>101</sup> Dir 1997:20, s 136-141.

<sup>102</sup> Dir 1997:20, s 136.

utgör första instans, och domstol eller domstolsliknande organ är andra instans. Ett annat alternativ skulle belysa en situation där avvísings- och utvisningsärenden i båda<sup>103</sup> instanserna prövas av domstolar eller domstolsliknande organ. Ytterligare en variant som skulle undersökas var ett system där Migrationsverkets beslut om avvísning eller utvisning underställs domstolsprövning (jämför beslut om tvångsåtgärder enligt LVU). Lösningar både gällande prövning i allmän förvaltningsdomstol och i specialdomstol skulle redovisas.<sup>104</sup>

Kommitténs uppdrag var sedan att, utifrån de slutsatser man kommit fram till, föreslå eventuella ändringar i den nuvarande instansordningen. Olika modeller att säkerställa rättssäkerhet och snabbhet skulle beskrivas, samtidigt som handläggningen, liksom i det nuvarande systemet, skall uppfylla högt ställda krav på rättssäkerhet. Resursbehov samt behovet av en flexibel organisation (tillströmningen av ärenden varierar) poängterades, liksom en verksamhet vars kännetecken är humanitet och respekt för den enskilde utlänningen. Frågan om regeringens styrning av rättstillämpningen vid en annan instansordning skulle också undersökas, då det oavsett prövningsorgan ansågs finnas rimliga krav på att regeringen skall kunna styra invandringen.<sup>105</sup>

Om kommitténs slutsatser skulle bli att domstolsprövning i någon form bör införas, uppkommer behov av ytterligare utredning gällande process- ordningen. Undersökas skulle i detta sammanhang nödvändiga förändringar av processuell karaktär i de berörda lagarna, eventuellt behov av prövningstillstånd, åtgärder för att tillgodose krav på partsinsyn och sekretess samt det allmännas intresse. Angående kostnader var den finansiella utgångspunkten att kostnaderna inte fick komma att överstiga nuvarande kostnader för jämförbar verksamhet och volym inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar.<sup>106</sup>

Vad gäller snabbprocessen skulle det utredas huruvida bestämmelsen om omedelbar verkställighet i 8 kap 8 § UtIL är ändamålsenlig. De ändamål som nämns är snabb asylprövning tillsammans med lika högt ställda krav på rättssäkerhet och insyn som vid alla utlänningsärenden. Kommittén skulle bedöma om det i dessa fall finns behov av särskilda instansordningsregler.<sup>107</sup>

*Kommentar:* Vid regeringssammanträdet konstaterades uppenbarligen att handläggningen av asylärenden har fått utstå kritik för långa handläggningstider och dålig insyn i processen från såväl parter som allmänhet. Utan att regeringen tillstod att kritiken var berättigad, fastslogs det att problem med effektivitet och insyn i asylprocessen är ett faktum. Samtidigt underströk regeringen att det nuvarande systemet uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet. Rättssäkerhet

---

<sup>103</sup> Här förutsätts tydligen ett system med två instanser, något som jag tycker är lite märkligt. Då man skall utreda hur en instansordning lämpligast bör se ut, verkar det inskränkt att redan på förhand ha bestämt att två instanser är tillräckligt för att tillgodose de effektivitets- och insynsmål som uppställts.

<sup>104</sup> Dir 1997:20, s 136-137.

<sup>105</sup> Dir 1997:20, s 136-137.

<sup>106</sup> Dir 1997:20, s 138, 141.

<sup>107</sup> Dir 1997:20, s 139.

nämns fyra gånger. Under rubriken tvåpartsprocess hävdades det att en rättssäker process är nödvändig. I nästa mening framhölls att den nuvarande ordningen, som inte är en tvåpartsprocess, uppfyller högt ställda krav (på rättssäkerhet?). Under rubriken instansordning uppgavs att kommittén skall beskriva modeller för att säkerställa rättssäkerhet och snabbhet. I samma andetag fastslogs att handläggningen, liksom den gör idag, skall uppfylla högt ställda krav på rättssäkerhet. Man kan ställa sig frågande till om regeringen verkligen ansåg att rättssäkerheten ytterligare bör stärkas, då den nuvarande handläggningen redan ”uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet”. Är utredningen mer ett försök att stilla opinionen än ett erkännande av regeringen att det finns problem i asylprocessen? Därefter beskrivs en organisation som kännetecknas av snabbhet, personal med hög kompetens, en god och effektiv organisation samt ett humant och respektfullt bemötande av varje enskild utlänning. Eventuellt är detta vad regeringen menar med rättssäkerhet i asylärenden. Vad gäller snabbprocessen förefaller det mig vara en omöjlighet att uppnå samma grad av rättssäkerhet i snabbprocessen som i den övriga asylprocessen<sup>108</sup>.

## 4.2 Kommitténs grundläggande krav på processordningen

Initialt klarlades vissa, för utredningen, centrala begrepp. Således erinrades om flyktningbegreppets betydelse inom utlänningsrätten. Flyktning innebär en konventionsflyktning enligt FN:s flyktningkonvention, och asyl enligt utlänningslagen är lika med uppehållstillstånd som beviljas en sökande därför att han eller hon är en flyktning. Även instansbegreppets dubbeltydighet diskuterades. Förvirring kan ibland uppstå då det hävdas att tyngdpunkten i ett ärendes handläggning skall ske i första instans<sup>109</sup>. Detta kan då tolkas antingen som den första domstolsinstansen eller som det första handläggande organet. I NIPU:s utredning används uttrycket på det sistnämnda sättet, d.v.s. även den handläggande myndigheten ses som en ”instans”.<sup>110</sup> Genom att förlägga processens tyngdpunkt till första instans vill man säkerställa att rättssäkerheten kommer samtliga sökanden till del och att ärendet omedelbart handläggs på ett tillfredsställande sätt så att man kan undvika överklaganden som grundar sig i dålig hantering av ärendet.<sup>111</sup> Den så väsentliga handläggningen och beslutsordningen vid den första instansen, d.v.s. vid Migrationsverket, behandlades inte nämnvärt i utredningen. Kommittén framförde

---

<sup>108</sup> Gällande snabbprocessen se vidare kap 2.5.2.

<sup>109</sup> Jfr t.ex. diskussion i SOU 1991:106 Del A, s 278-279 (Domstolarna inför 2000-talet) om skillnaden mellan de fall där en förvaltningsmyndighet som första instans handlägger en fråga och de fall där en domstol gör första handläggningen. Instanskedjan blir i det första fallet längre. Att det finns en möjlighet till omprövning av förvaltningsbeslut (se bl.a. FL 27-28 §) ansågs också vara av betydelse i sammanhanget.

<sup>110</sup> SOU 1999:16, s 205-206.

<sup>111</sup> SOU 1999:16, s 226.



endast några synpunkter angående utlänningsmyndighetens verksamhetsmål och handläggningstider.<sup>112</sup>

*Kommentar:* Jag saknar en grundlig utvärdering av hur ärendena handläggs på Migrationsverket, och vilka förbättringar som eventuellt skulle kunna genomföras där. I uppdraget ingick att granska instansordningen utifrån både effektivitets- och insynsaspekter. Grundförutsättningen var att Migrationsverkets prövning utgör basen i processen. Under dessa förutsättningar framstår det för mig som nödvändigt att noggrant utreda och analysera handläggningen i första instans, där processens tyngdpunkt skall ligga, för att kunna se vilka åtgärder som krävs för att öka rättssäkerheten i asylärenden.

#### 4.2.1 Tvåpartsprocess och muntlighet

Kommittédirektiven underströk bl.a. vikten av rättssäkerhet, snabbhet och en flexibel organisation som kan hantera den skiftande tillströmningen av mål. NIPU ställde sig då frågan vad som främjar rättssäkerheten. NIPU konstaterade därefter att det som kritiserats i handläggningen är brist på motpart till den asylsökande och brist på muntlig förhandling mellan dessa parter<sup>113</sup>. En tvåpartsprocess bidrar, genom parternas dialog, till att utredningsmaterialet blir utförligare. De båda parterna sörjer tillsammans för ett bättre utredningsmaterial vilket betyder att beslutsmyndighetens arbete avlastas vad gäller utredning av sakfrågor. En positiv följd blir en mindre risk för den utredande och beslutande<sup>114</sup> myndigheten att uppfattas som partisk. För den enskilde kan det vara en fördel att motparten agerar eftersom han eller hon därigenom kan få bättre kunskap om vad som krävs för att kunna nå ett positivt beslut.<sup>115</sup>

En handläggare vid Migrationsverket påtalade ytterligare en fördel med en tvåpartsprocess. Förhoppningsvis medför kontradiktionen i domstol att den enskildes ombud anstränger sig ytterligare i sin argumentation för den asylsökande. Detta faktum skulle då stärka den enskildes rättssäkerhet.<sup>116</sup>

Behov av muntlig förhandling föreligger framförallt då det gäller att bedöma den sökandes trovärdighet. Dessutom kan den sökande, enligt kommittén, lättare godta positiva som negativa beslut om han eller hon tidigare har fått föra sin talan vid en muntlig förhandling. Det upplevs som att man på detta sätt ”kommer bättre till tals”. Detta skulle innebära att en muntlig förhandling i bästa fall inte bara bidrar till ett mer rättssäkert resultat, utan även till en högre andel accepterade beslut, vilket ger en snabbare avslutad process. Utifrån dessa argument drog kommittén slutsatsen att tvåpartsprocess med möjlighet till muntlig förhandling bör införas i

---

<sup>112</sup> SOU 1999:16, s 257-259.

<sup>113</sup> Jfr här de brister som påtalades i regeringens kommittédirektiv: för långa handläggningstider och dålig insyn i processen, se ovan kap 4.1.

<sup>114</sup> Migrationsverket är dessutom även verkställande myndighet, se kap 2.5.2.

<sup>115</sup> SOU 1999:16, s 207.

<sup>116</sup> Samtal med Dominique.

asylärendeprocessen. Det konstaterades att domstolsförfarande kännetecknas av just dessa komponenter.<sup>117</sup>

Ingrid Dominique, som ingick i generaldirektörens referensgrupp under NIPU:s arbete, anser att just muntligheten är det mest väsentliga med ett nytt prövningssystem. Hon menar att muntlig förhandling borde ingå i hela förvaltningskedjan, från Migrationsverket till regeringen. Dominique erinrar om den åsikt som vissa har vilken går ut på att den muntlighet som förekommer hos Migrationsverket är fullt tillräcklig. Det anses räcka att den sökande har berättat sin sak en gång. Ingrid Dominique håller inte med, utan menar att det måste vara bättre med muntlig förhandling, än att döma enbart på skriftliga handlingar. Det är svårt att göra en trovärdighetsbedömning på skriftliga handlingar, och asylbedömningar handlar ofta om omdöme och trovärdighet, besluten fattas med hjälp av ett helhetsintryck.<sup>118</sup> Dominique får stöd av bl.a. Andenaes som menar att den grundläggande principen om att ingen får dömas ohörd inte automatiskt uppfylls i och med att parten har fått uttala sig. Den sökande saknar då möjligheten att också argumentera mot det som anförts mot honom/henne.<sup>119</sup>

Att förena rättssäkerhet med kravet på en snabb process behöver inte nödvändigtvis kontrastera, menade NIPU. Lång väntan på beslut kan ge en känsla av rättsosäkerhet och medföra stort lidande. Kommittén påpekade dock i sammanhanget att väntetider inte alltid beror på bristande resurser, utan på andra faktorer som myndigheten är oförmögen att påverka (t.ex. inhämtande av information ”från annat håll”). Det finns dessutom starka humanitära och statsfinansiella skäl att ha korta väntetider. Det ansågs även olämpligt att personer, som då de kom till Sverige inte hade tillräckliga skäl att få stanna, sedermera får tillräckliga skäl på grund av vad som skett under den tid de tvingats vänta på besked. De mänskliga och statsfinansiella kostnader som sparas genom en kort total handläggningstid talar för en begränsad prövning i två instanser (d.v.s. Migrationsverket samt ytterligare en instans). Dock bör även andra skäl vägas in i denna bedömning, som kommittén senare redogjorde för, vilket gör att två instanser inte alltid anses tillräckligt. En flexibel organisation som maktar med skiftande tillströmning av ärenden är en förutsättning för att hålla nere handläggningstiderna. Här poängterade NIPU att denna förmåga är viktig främst hos den första beslutsinstansen.<sup>120</sup>

*Kommentar:* Det klargjordes inte vilka faktorer som kommer att förkorta väntetiderna om domstolsprövning införs. De fall som nämns är t.ex. sådana där prövningsorganet (ändå) inte kan påverka hastigheten på insamlandet av material. Det stora behovet av en flexibel organisation, för att smidigt kunna hantera en antalsmässigt ojämn tillströmning av asylärenden, föreligger rimligtvis i hela instanskedjan, d.v.s. även hos den centrala utlänningsmyndigheten. Kanske vore

---

<sup>117</sup> SOU 1999:16, s 207-208.

<sup>118</sup> Samtal med Dominique.

<sup>119</sup> Andenaes, J., ”Garantier för rettsikkerheten ved administrative avgjørelser”, I: *Förhandlingar å det nittonde nordiska juristmötet 1951*, s 222.

<sup>120</sup> SOU 1999:16, s 208-209.

det möjligt att även i första beslutande instans genomföra åtgärder som skulle förkorta väntetiderna.

## 4.2.2 Lämpligt organ för tvåpartsprocessen

Då kommittén fastslagit att en tvåpartsprocess med muntlig förhandling är ”av avgörande betydelse för tilltron till systemet”<sup>121</sup> kvarstod frågan hur detta domstolsförfarande skall se ut. Skall det vara ett domstols*liknande* förfarande inom Migrationsverket, ett domstolsförfarande inom redan existerande domstolsväsende, eller en eller flera specialdomstolar?

Genom att skapa olika organ inom Migrationsverket som utreder och fattar ”preliminärt” beslut skulle man kunna få till stånd ett tvåpartspräglat förfarande. Om omprövning<sup>122</sup> av beslutet begärs skulle t.ex. den inom Migrationsverket som fattat det första beslutet få agera motpart till den sökande. En möjlighet vore att inrätta så kallade asylnämnder som skulle vara omprövningsorgan. Problemet vore bl.a. svårigheten med att få de skilda organen inom verket att också godtas som skilda intressenter. Samtidigt kan man med denna modell svårligen hävda att sökanden fått sin sak prövad i två instanser. Med denna lösning skulle man trots allt behöva en överinstans. Eftersom att överklagandefrekvensen inom utlänningsärenden är så hög får ett system med obligatorisk omprövning inom handläggande myndighet inte samma effekt som i andra förvaltningsärenden. Det ter sig därför bäst, menade kommittén, att lägga ett domstolsförfarande först efter att Migrationsverket fattat ett beslut. Ett tvåpartsförfarande med muntlig förhandling hanteras dessutom med fördel i traditionella domstolar.<sup>123</sup>

Kvar fanns nu alternativen förvaltningsdomstol eller en nyinrättad specialdomstol. I utredningen analyseras för- och nackdelarna med de olika prövningssystemen. För specialdomstolar i allmänhet talar främst tre huvudargument<sup>124</sup>: specialkunnande, möjlighet till snabb process och intresseledamöter som deltar i dömandet. Behovet av specialkunnande är stort inom utlänningsprocessen. Ofta innehåller ärendena svåra bevisfrågor, d.v.s. sådant som att göra trovärdighetsbedömning, att tolka lagtexten och att bedöma förhållanden i ursprungsländer. Behovet av specialkunnande är dock inget som automatiskt måste leda till att valet faller på en specialdomstol, menade utredarna. Likvärdig kompetens kan uppnås då man inom det existerande domstolsväsendet speciallottar mål på vissa rotlar, alternativt koncentrerar en viss måltyp till vissa domstolar. Gällande en snabb process framhöll utredarna att det visserligen är så att man kan säga att en viss måltyp får prioritet, om specialdomstolen endast handlägger denna typ av ärenden. Å andra sidan är detta faktum inte någon

---

<sup>121</sup> SOU 1999:16, s 212.

<sup>122</sup> Gällande omprövningsskyldighet för beslut fattat av myndighet se 27 § FL.

<sup>123</sup> SOU 1999:16, s 210-212.

<sup>124</sup> Ursprungligen presenterade i prop 1993/94:200 s 30 f.

garanti för en snabb process. Argumentet med intresseledamöter avfärdades enligt kommittén som icke aktuellt för utlänningsärenden.<sup>125</sup>

De nackdelar med specialdomstol som kommittén nämnde är att dess organisation har saknat flexibilitet och i perioder har haft svårt att rekrytera personal. Just flexibiliteten är särskilt betydelsefull vid utlänningsärenden då måltillströmningen varierar. Detta faktum gör att alternativet med en specialdomstol inte lämpar sig särskilt väl, ansåg utredarna. I detta sammanhang påpekade kommittén också att Utlänningsnämnden inte är någon lämplig organisation med tanke på det skiftande antalet asylärenden. Dessutom har det på senare år funnits en strävan bland statsmakterna att gå från specialdomstol till det allmänna domstolsväsendet. Ytterligare en viktig angelägenhet är att i så stor utsträckning som möjligt kunna betona sambandet mellan utlänningsrätten och övrig förvaltningsrättslig lagskipning. En specialdomstol på en ort i landet vore mindre bra för tillgängligheten för parterna. Att lösa detta problem med hjälp av filialer eller liknande är ingen tilltalande lösning, menade NIPU.<sup>126</sup>

Beträffande de för- och nackdelar som utredningen presenterade angående en utlänningsprövning inom det ordinarie domstolsväsendet kan först sägas att kommittén såg förvaltningsdomstolarna som ett naturligt val framför de allmänna domstolarna. Ett problem som påtalades är den långa instanskedjan som finns vid förvaltningsdomstolarna. En prövning i tre instanser utöver Migrationsverkets handläggning skulle bland annat inte uppfylla barnkonventionens krav på behandling av barn, hävdades det. Det är de långa väntetiderna som är problemet, där den enskilde skulle få räkna med en sammanlagd processtid på allra minst ett år. Detta skulle innebära att många sökanden, på grund av lång väntan innan målen slutligt blivit avgjorda i Regeringsrätten, skulle kunna resa krav på att få stanna av humanitära skäl. Kommittén underströk att man inte kan mäta rättssäkerhet enbart i antal prövande instanser. En viktig aspekt är också en rimlig väntetid. Möjlighet till prövning i fyra instanser är också statsfinansiellt mycket kostsamt. På dessa grunder kom kommittén fram till att en särskild instansordning för utlänningsärenden bör skapas. Den skall vara juridiskt säker, någorlunda snabb och bör anknyta till den ordning som existerar inom förvaltningsdomstolarna och därmed dra nytta av ta den domarkompetens och flexibilitet som redan finns. Det måste även innebära en process som snabbare kan slutföras än den instansordning som idag gäller inom förvaltningsdomstolarna.<sup>127</sup>

Enligt direktiven skulle även frågan om regeringens styrning av rättstillämpningen vid en annan instansordning än den nuvarande undersökas. Det ansågs finnas rimliga krav på att regeringen även i fortsättningen skall kunna styra invandringen. Denna fråga, som tidigare alltid satt käppar i hjulet för införandet av någon annan instansordning än en med regeringen som sista prövningsinstans, vållade nu få bekymmer. I den drygt 700 sidor långa utredningen avhandlades regeringens

---

<sup>125</sup> SOU 1999:16, s 212-213.

<sup>126</sup> SOU 1999:16, s 213-214.

<sup>127</sup> SOU 1999:16, s 214-216.

fortsatta styrning av praxis på en och en halv sida. I och med att domstolsalternativ nu skulle utredas, fanns det ingen annan möjlighet än att inskränka regeringens möjlighet att påverka rättstillämpningen (jfr självständighetsprincipen i 11 kap 2 § RF). Enligt NIPU:s förslag skall styrning genom ärendemetoden försvinna, medan regeringens möjlighet att styra rättstillämpningen genom förordningar skall bestå.<sup>128</sup>

### **4.2.3 Utlänningsprövning inom de allmänna förvaltningsdomstolarna**

Efter ovanstående resonemang drog kommittén slutsatsen att det bästa alternativet skulle vara att utnyttja den organisation som redan finns i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Flexibilitet var honnörordet; möjlighet att på ett bra sätt kunna hantera större och mindre måltillströmning huvudargumentet. Prövning inom förvaltningsdomstol utgjorde det bästa alternativet då tvåpartsförfarande (7a § FPL) och möjlighet till muntlig förhandling (9 § FPL) dessutom redan existerar i den nyare förvaltningsprocessen.<sup>129</sup>

Ett system där utlänningsprocessen ansluts till vissa utvalda länsrätter förordades av kommittén. Systemet kan jämföras med dagens fastighetsdomstolar och miljödomstolar. Främst på grund av den skilda instansordningen jämfört med övrig förvaltningsprocessrätt, bör det genom en speciell benämning av förvaltningsdomstolen, då den bedömer utlänningsärenden, tydliggöras att domstolen handhar dessa ärenden. Detta bör göras genom att benämna dessa utlänningsdomstolar, menade kommittén. Prejudikatbildning skall ske genom en kammarrätt som blir utlänningsöverdomstol. Främst kostnadsaspekter bidrar till att man bör skapa flera utlänningsdomstolar. Inslag av muntlig förhandling förväntas bli hög (främst i ärenden som avser avvisning och utvisning), vilket innebär att resekostnader etc. avsevärt skulle minska genom att ha utlänningsdomstolar på flera platser i landet. Att ansluta utlänningsdomstolarna till redan befintliga domstolar innebär också det en kostnadsbesparing. Man kan utnyttja den befintliga administration som finns inom domstolen.<sup>130</sup>

## **4.3 Presenterade alternativa modeller för instans- och processordningen<sup>131</sup>**

### **4.3.1 Förvaltningsbeslutsmodell**

Denna modell innebär att Migrationsverket fattar beslut som första instans. Detta beslut kan överklagas enbart av den enskilde. Han eller hon överklagar då till en

---

<sup>128</sup> SOU 1999:16, s 311-312.

<sup>129</sup> SOU 1999:16, s 216-218.

<sup>130</sup> SOU 1999:16, s 217-218.

<sup>131</sup> Vid kommitténs beskrivning av de möjliga instans- och processordnings-alternativen togs endast hänsyn till avvisnings- och utvisningsärenden.

utlänningsdomstol, vilken är knuten till en länsrätt. I länsrätten blir Migrationsverket motpart till den enskilde. Utlänningsdomstolens beslut kan överklagas både av den enskilde och av myndigheten. Överklagan sker till en utlänningsöverdomstol, som är en kammarrätt, där meddelat prövningstillstånd är ett krav för prövning.<sup>132</sup>

### 4.3.2 Ansökan av SIV<sup>133</sup>-modell

I detta alternativ görs först en åtskillnad mellan ärenden där avlägsnande kan bli aktuellt och övriga ärenden. I ”övriga ärenden” är Migrationsverket första beslutsfattande instans. I de ärenden där avlägsnande kan bli aktuellt görs sedan en åtskillnad mellan de ärenden som Migrationsverket anser bör beviljas, och de som bör avslås. I de ärenden där Migrationsverket tycker att uppehållstillstånd bör beviljas får myndigheten själv fatta beslutet, medan de ärenden där bedömningen är att avvisning eller utvisning skall ske behandlas på annat sätt. I dessa fall måste Migrationsverket *ansöka* hos utlänningsdomstolen om ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Migrationsverket är inte bemyndigade att själva fatta ett för individen negativt beslut, utan måste i ansökan till utlänningsdomstolen ange de skäl till varför den sökande inte uppfyller grunderna för att få uppehållstillstånd. Förlorande part skall kunna överklaga utlänningsdomstolens beslut utan krav på meddelat prövningstillstånd då ärendet formellt endast blivit prövat i en instans.<sup>134</sup>

### 4.3.3 Underställningsmodell

Detta alternativ uppvisar likheter med de föregående båda modellerna. Migrationsverket fattar beslut som första instans. Om beslutet innebär avvisning eller utvisning slussas ärendet automatiskt vidare till utlänningsdomstolen, utan att den enskilde måste överklaga.<sup>135</sup>

### 4.3.4 Specialdomstol

På grund av att kommittédirektiven utgår från *en andra instans* vad gäller alternativet med ett domstolsliknande organ, såg kommittén det som sin uppgift att utreda ett specialorgansalternativ med enbart en överprövningsinstans. I ett specialorgan måste man ha samma krav på förfarandet och personalen som vid prövning i förvaltningsdomstol. Eftersom att tvåpartsprocess och muntlighet redan uppställts som grundläggande krav på den nya överprövningen blev slutsatsen att det ”domstolsliknande organet” bör vara en domstol. De fördelar som kommittén ändå såg i en överprövning hos förvaltningsmyndighet var bl.a. att vissa tillståndsärenden väl faller inom en myndighets behörighet, och att en myndighet

---

<sup>132</sup> SOU 1999:16, s 221.

<sup>133</sup> SIV är en förkortning av Statens Invandrarverk, numera (sedan 2000) Migrationsverket.

<sup>134</sup> SOU 1999:16, s 222.

<sup>135</sup> SOU 1999:16, s 223.

lättare kan hämta egen information om t.ex. situationen i olika länder genom egen reseverksamhet. De problem som påtalades är att framförallt ärenden angående frihetsberövande måste behandlas i en instans som internationellt godtas som domstol. Här har det ibland hävdats att Utlänningsnämnden skulle kunna godtas som domstol såvida krav på muntligt förfarande uppfylls. Utredarnas åsikt är att det mest fördelaktiga är att ha en enhetlig organisation där sådana frågetecken inte riskerar att väckas. Dessutom främjas större öppenhet och rättssäkerhet om man i utlänningsprocessen utnyttjar redan befintlig domstolskultur. En specialdomstol skulle vara fristående från de allmänna förvaltningsdomstolarna, och således kräva en egen administration. Det skulle bara bli en utlänningsdomstol där behov av någon ytterligare prejudikatsinstans inte finns, menade NIPU.<sup>136</sup>

*Kommentar:* I detta stadium av utredningen hade NIPU redan klargjort sin inställning att de allmänna förvaltningsdomstolarna utgör ett bättre alternativ än en specialdomstol. Samma argument (brist på flexibilitet etc.) framfördes än en gång. Detta gjorde att den fortsatta diskussionen kändes en aning överflödig.

#### 4.4 Kommitténs rekommendation

Att låta det initiala utredningsansvaret ligga kvar hos Migrationsverket (i utredningen fortfarande Statens Invandrarverk) var ingen stridig fråga för kommittén. Delade meningar rådde emellertid angående vad förvaltningsmyndighetens ställningstagande skulle få resultera i. NIPU:s ställningstagande blev dock att förorda en normal förvaltningsprocess för utlänningsärenden enligt den presenterade förvaltningsbeslutsmodellen.<sup>137</sup>

Vad gällde de krav som ställs på prövningstillstånd till utlänningsöverdomstolen (knuten till en kammarrätt) konstaterades att de dispensregler som redan tillämpas i ledet länsrätt - kammarrätt även bör gälla i utlänningsdomstolen. Ett förbehåll görs avseende ändringsdispens då utredningen menade att en utvärdering av denna grund för prövningstillstånd borde göras efter ett par år efter den nya ordningen trätt i kraft.<sup>138</sup> Kommitténs förslag var att förlägga utlänningsdomstolarna till länsrätterna i Stockholms län, Skåne län och i Göteborg. Utlänningsöverdomstolen skulle finnas vid Stockholms kammarrätt.<sup>139</sup>

*Kommentar:* Genom denna lösning åläggs kammarrätten ett helt nytt ansvar, nämligen det som prejudikatsbildande instans. Ett sådant uppdrag kräver mycket av instansen, och frågan är hur kammarrätten kommer att hantera detta åliggande.

Ett belysande exempel är den försiktiga inställning kammarrätten i Stockholm visade gällande praxisbildning i RÅ 1989 ref 48. Fallet gällde föreläggande av fastighetsägare att vid löpande vite hålla viss temperatur i bostadslägenhet. Enligt bestämmelserna om vite i lagen (1985:206) om viten får löpande vite föreläggas

---

<sup>136</sup> SOU 1999:16, s 224-226.

<sup>137</sup> SOU 1999:16, s 226-227. (Se ovan kap 4.3.1 om förvaltningsbeslutsmodellen.)

<sup>138</sup> SOU 1999:16, s 230-231.

<sup>139</sup> SOU 1999:16, s 275.

om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna. I kammarrättens domskäl fastslås att fog fanns för vitesföreläggande. Med hänvisning till propositionen, i vilken det konstaterades att löpande vite inte borde göras till huvudregel utan tillämpas då det anses lämpligt med hänsyn till omständigheterna, yttrade kammarrätten följande:

”Det var klart att löpande vite lämpligen borde användas med viss försiktighet till dess en ändamålsenlig praxis hade hunnit utbilda sig”.<sup>140</sup>

Med denna motivering fann kammarrätten (utan genomgång av de omständigheter som förelåg i det aktuella fallet) att löpande vite inte borde användas i det aktuella fallet.<sup>141</sup>

## 4.5 Extrautredning gällande specialdomstolsalternativet

Regeringen var inte helt belåten med NIPU:s utredning och förslag, och ville att alternativet med specialdomstol ytterligare skulle analyseras. En arbetsgrupp inom regeringskansliet presenterade därmed i juni 2000 förslaget *En specialdomstol för utlänningsärenden*<sup>142</sup>. I departements- promemorian visar en genomgång av de remissvar som NIPU:s utredning erhållit, gällande den föreslagna instans- och processordningen, både positiv och negativ respons. Till de positiva remissinstanserna hörde bl.a. länsrätterna i Göteborgs och Skåne län, JK, Statens Invandrarverk och Röda Korset. Några tyckte sig inte kunna ta ställning förrän ett specialdomstolsalternativ närmare utretts, däribland var Stockholms tingsrätt, DO, och Amnesty Internationals svenska sektion. Förvaltningsdomstolarna i Stockholm hade flera principiella invändningar varav några presenteras närmare nedan.<sup>143</sup>

Regeringsrätten ifrågasatte kammarrättens föreslagna roll som prejudikatsinstans och framhöll att kammarrätterna varken är avsedda eller ägnade åt en sådan uppgift. Regeringsrätten menade att man istället borde tillvarata den kompetens som redan finns inom Utlänningsnämnden och skapa *en* gemensam utlänningsdomstol. Kammarrätten i Stockholm saknade en redovisning av nackdelarna med det nuvarande systemet och eventuella förbättringar som skulle kunna genomföras där, t.ex. genom att låta Utlänningsnämnden arbeta i mer domstolsliknande former. Kammarrätten menade också att den ser positivt på specialdomstolar och den särskilda kompetens som dessa besitter. Vad gäller dispensgrunderna för prövningstillstånd ansåg kammarrätten att ändringsdispensgrunden måste strykas, såvida inte en möjlighet till överprövning hos regeringsrätten föreligger. Kammarrätten understryker att det inte finns några garantier mot impopulära beslut, även om besluten fattas av en domstol. Också länsrätten i Stockholm menade att utredningen inte tillräckligt fokuserat på de

---

<sup>140</sup> RÅ 1989 ref 48, s 152.

<sup>141</sup> RÅ 1989 ref 48, s 152.

<sup>142</sup> Ds 2000:45.

<sup>143</sup> Ds 2000:45, s 49-50.



problem som finns idag och hur de bäst kan lösas. Problemet med brist på insyn är inget som avhjälps automatiskt genom en ny instansordning. Länsrätten godtog inte ”flexibilitetsargumentet” utan påpekade att variationer i måltillströmning vållar problem i alla beslutsorgan. Likaså Domstolsverket underströk detta faktum och menade dessutom att bristande flexibilitet är något som karaktäriserar domstolsväsendet(!). Domstolsverket pekade även på att utredningen inte tillräckligt fokuserat på möjliga förbättringar inom den befintliga organisationen.<sup>144</sup>

Arbetsgruppen konstaterade att ett flertal problem finns i dagens handläggning av utlänningsärenden såsom långa handläggningstider, för dålig insyn i processen, och muntliga inslag i för låg utsträckning. Dess uppdrag var emellertid inte att vidare utreda dessa frågor, vilket gjorde att arbetsgruppen stannade vid dessa konstateranden. Arbetsgruppen föreslog som alternativ till NIPU:s förslag att en specialdomstol, som enda överprövningsinstans, skulle pröva överklaganden över Migrationsverkets beslut. Valet stod mellan en domstolsliknande nämnd och en specialdomstol. De främsta skälen till att arbetsgruppen föredrog en specialdomstol var att organet skall organiseras och fatta beslut ungefär som andra specialdomstolar, att tvekan inte kan uppstå huruvida organet som sådant skulle få inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen, och att allmänheten i högre utsträckning kan antas acceptera beslut av en domstol än beslut av en nämnd.<sup>145</sup> Arbetsgruppen presenterade sedan hur specialdomstolen bör vara sammansatt etc. Obligatorisk muntlig förhandling skulle ingå i avlägsnandeärenden om en part begär det, och det inte är uppenbart att uppehållstillstånd kommer att beviljas.<sup>146</sup> Specialdomstolen skulle placeras i Stockholm, något som kommer att innebära höga resekostnader för tjänstemän på Migrationsverket liksom för offentliga biträden.<sup>147</sup>

En lösning som juristen på Migrationsverket Dominique funderade över var att inrätta en specialdomstol med mobila förhandlingar i Migrationsverkets lokaler. En sådan utväg vore processekonomiskt fördelaktigt samtidigt som den skulle spara tid både för processande tjänstemän från Migrationsverket och den enskilde och dennes biträde.<sup>148</sup>

Angående förekomsten av specialdomstolar överhuvudtaget, bör det erinras om att Sveriges Advokatsamfund, i sitt rättssäkerhetsprogram, inte förknippar specialdomstolar med rättssäkerhet. Advokatsamfundet betonar vikten av att begränsa antalet specialdomstolar, och menar att det är centralt för rättssäkerheten att den dömande verksamheten förbehålls domstolar.<sup>149</sup> Andenaes påtalar att rättssäkerhetsgarantier vid förvaltningsbeslut kan uppfyllas på två sätt: genom domstolskontroll över förvaltningen, eller genom reglering av förvaltningsmyndigheternas arbetssätt så att risken för maktmissbruk minimeras. I

---

<sup>144</sup> Ds 2000:45, s 50-56.

<sup>145</sup> Ds 2000:45, s 61-70.

<sup>146</sup> Ds 2000:45, s 79-91.

<sup>147</sup> Ds 2000:45, s 106.

<sup>148</sup> Samtal med Dominique.

<sup>149</sup> Sveriges Advokatsamfund, s 11-12.

rättssäkerheten ligger dock ett krav på en begränsning av specialdomstolar, menar han.<sup>150</sup> I den statliga rättegångs- utredningens delbetänkande *Expertmedverkan och specialisering* från 1987 påvisades att det på det judiciella området finns tre former av specialisering: en grupp mål koncentreras till viss/vissa tingsrätter, en måltyp överförs till särskilda domstolar, eller domstolsliknande nämnder ges vissa rättsskipande uppgifter.<sup>151</sup> Rättegångsutredningens slutsats blev att nackdelarna med specialisering av dömande verksamhet är fler än dess fördelar.<sup>152</sup> Det ansågs dessutom inte vara själva *specialiseringen i sig* som bådär för en rättssäker och effektiv process. Istället är det inslaget av experter (utöver domare och nämndemän) i den dömande verksamheten som främjar ett effektivt och rättssäkert förlopp.<sup>153</sup> I justitieutskottets betänkande om Bostadsdomstolen från början av 1990-talet var inställningen densamma, och majoritetens uppfattning var att specialdomstolar i möjligaste mån borde avskaffas.<sup>154</sup> De socialdemokratiska ledamöterna var av annan åsikt och redovisade i sin reservation en mer positiv syn på specialdomstolar.<sup>155</sup> Denna ståndpunkt framfördes vidare i slutet på 1990-talet då justitieutskottet i sitt betänkande om processrättsliga frågor<sup>156</sup> tyckte att man skulle ”se mer nyanserat” på specialdomstolar. De argument som framlades var att det i specialdomstolar finns en särskild kompetens. Denna kompetens gör att mål behandlas snabbt, skickligt och ekonomiskt effektivt. Enligt utskottet borde man fortsättningsvis inte bedöma specialdomstolar utifrån principiella ståndpunkter. Istället rekommenderades en bedömning utefter meriter för de existerande specialdomstolarna.<sup>157</sup>

*Kommentar:* Det ter sig något märkligt att specialdomstolsalternativet utreddes på nytt, menar jag, då det redan hade utretts och analyserats i NIPU:s utredning. NIPU vägde för- och nackdelar mot varandra och drog slutsatser som gjorde att den inte valde att rekommendera specialdomstol. Regeringen hade kunnat stanna vid utredningens resultat, och inför en proposition eventuellt värderat specialdomstolsalternativet annorlunda än NIPU. Nu blev departementspromemorian ganska överflödigt; den innebär inte något förtydligande angående prövning i specialdomstol och utgörs till stor del av t.ex. genomgång av remissvar (främst negativa). Är departementspromemorians främsta förtjänst kanske att den fokuserar just det alternativ som regeringen favoriserar?

Om man ser Utlänningsnämnden som en ”domstolsliknande” nämnd, och utgår från att en stor anledning till att regeringen överhuvudtaget tog initiativ till utredningen var allmänhetens massiva kritik, är frågan hur stor skillnad det blir

---

<sup>150</sup> Andenaes, s 219, 240.

<sup>151</sup> SOU 1987:13, s 60.

<sup>152</sup> SOU 1987:13, s 229.

<sup>153</sup> SOU 1987:13, s 70.

<sup>154</sup> 1993/94:JuU31, s 9.

<sup>155</sup> 1993/94:JuU31, s 11.

<sup>156</sup> 1997/98:JuU24.

<sup>157</sup> 1997/98:JuU24, s 12-13.

med en specialdomstol jämfört med dagens system, eventuellt något modifierat med exempelvis muntligt förfarande i högre utsträckning. Vid beaktande av rättegångsutredningens åsikt att det inte finns ett självändamål med specialisering, utan att expertnärvaron är den avgörande faktorn, drar jag i förevarande fall slutsatsen att andra faktorer måste vara utslagsgivande vid val av prövningsorgan. Utlänningsnämndens personal har den erforderade specialkompetensen i asylrätt. Så vitt jag kan bedöma har inte deras kompetens ifrågasatts vid denna utredning. Det är istället själva tillvägagångssättet vid prövningen av utlänningsärenden som fokuserats. Ur regeringens kommittédirektiv framgår det att regeringen är nöjd med den nuvarande prövningen av Utlänningsnämnden, men att vissa förhållanden borde förbättras (framförallt de långa väntetiderna och partsinsynen). Om man vill tillvarata den kompetens som redan finns (vilket verkar sannolikt) är frågan vilket alternativ som då föredras. Att skapa en specialdomstol i Stockholm vore utifrån detta perspektiv naturligtvis en finurlig lösning. Frågan är om inte de kritiska riksdagsledamöterna (se kap 1.1) då skulle kunna få rätt i sina förändringar. Om syftet är att öka rättssäkerheten når man inte målet genom att kalla nämnden för specialdomstol. De förändringar som behövs skulle förmodligen gå att genomföra med den organisation som finns idag, möjligen med undantag för tvåpartsprocessen.

Det är slående att de stockholmsbaserade förvaltningsdomstolarna genomgående är negativa till förslaget att överpröva utlänningsärenden i förvaltningsdomstol. Dessa förvaltningsdomstolar hade hellre sett en utveckling inom rådande system, och vill inte ha en drastisk förändring med kammarrätten i Stockholm som prejudikatsinstans. Förmodligen vill de överhuvudtaget helst inte se utlänningsärendena inom förvaltningsdomstolarnas ansvar då det naturligtvis innebär merarbete för redan ansträngda domstolar.

## 5 Sammanfattande slutsatser

Inledningsvis ställde jag frågan om ett förändrat provningssystem är svaret på hur rättssäkerheten skall kunna öka i utlänningsärenden. Min uppfattning i arbetets slutskede är att helt så enkelt är det inte. Det finns visserligen inget som tyder på att rättssäkerheten kommer att *minska* i och med att domstolskontroll införs över utlänningsmyndighetens handläggning. Några av de förändringar som domstolsprovningen kommer att medföra erbjuder också goda möjligheter till en högre grad av rättssäkerhet, jag tänker då främst på det ökade inslaget av muntlig förhandling samt tvåpartsprocessen. Det intressanta är dock att dessa faktorer inte var de som regeringen i sitt kommittédirektiv betonade. Istället poängterades där de alltför långa handläggningstiderna och den dåliga insynen i processen för både parter och allmänhet. Enligt min åsikt finns det inte mycket i NIPU:s utredning som talar för att handläggningstiderna kommer att förkortas om domstol tar över som besvärsforum, varken inom förvaltningsdomstolarnas administration eller som specialdomstol.

NIPU fastslog att en tvåpartsprocess med muntligt inslag skulle gynna omprovningen av utlänningsärenden. En sådan ordning ansågs bäst hanteras i domstol. Då NIPU valde mellan en specialdomstol och de allmänna förvaltningsdomstolarna som provningsorgan utgjorde behovet av en flexibel organisation det avgörande argumentet. De fördelar, som specialkunnande och möjlighet till snabba beslut, som en specialdomstol sägs ha är något som kan uppnås också i en vanlig domstol. Ett flexibelt provningsorgan är förutsättningen för att vid skiftande måttillströmning ändå kunna hålla handläggningstiderna nere. Genom att förlägga provningen till förvaltningsdomstol ville man också markera sambandet mellan utlänningsrätten och den övriga förvaltningsrättsliga lagskipningen. Genom att i utlänningsprocessen utnyttja redan befintlig domstolskultur trodde NIPU även att öppenhet och rättssäkerhet skulle främjas. Genom att placera utlänningsdomstolarna vid några länsrätter skulle utlänningsprocessen dessutom dra nytta av den domarkompetens och administration som redan finns. Vid en avvägning mellan specialdomstol och förvaltningsdomstol, vilka båda skulle innehålla de viktiga inslagen tvåpartsprocess och muntlig förhandling, fick strävan att förkorta handläggningstiderna (ett av regeringens mål i kommittédirektiven) alltså spela den avgörande rollen.

NIPU:s grundläggande förutsättning var att provningens tyngdpunkt skulle ligga i första instans (d.v.s. hos den centrala utlänningsmyndigheten) för att säkerställa en rättssäker behandling redan från scratch. Det tydliga målet har varit att få en flexibel organisation som är mindre sårbar vid de växlingar i måttillströmningen som är naturliga i utlänningsärenden. Om detta i sin tur för med sig sänkta handläggningstider är ett av de kritikområden som regeringen pekat på avhjälp. Det motsägelsefulla är att utredningen poängterar att denna flexibilitet främst måste finnas i första handläggande instans, d.v.s. hos Migrationsverket, samtidigt som det saknas en grundlig genomgång av första instansens handläggning av

ärenden. Ökad rättssäkerhet i asylärenden nås inte genom att man åsidosätter en granskning av den instans där en mycket viktig del av ärendenas handläggning skall ske (och sker).

I rådande rättsläge styr regeringen rättstillämpningen inom asylrättens område på två sätt, som beslutsfattare i enskilda ärenden, samt genom att meddela föreskrifter i förordning. Under hela 1900-talet har regeringen bibehållit sin möjlighet att besluta i enskilda ärenden. Argument som frågornas känsliga art och den avgörande betydelse ärendena har för den enskilde har stått i förgrunden, liksom betoningen av att regeringen måste kunna avgöra ärenden som i hög utsträckning kräver politiskt och humanitärt ömtåliga avvägningar och ställningstaganden. I de statliga utredningar och propositioner som jag har studerat har andra möjligheter ofta diskuterats. Motiven har bland andra varit att regeringen i största mån inte bör behöva fatta beslut i enskilda ärenden, och att regeringen skall avlastas sådana arbetsuppgifter till förmån för mer övergripande planering. Inför Utlänningsnämndens införande i början på 1990-talet framlades mer principiella argument mot regeringens funktion som beslutsfattare som att ett regeringsoberoende organ egentligen borde pröva asylärenden, att domstolsprövning erbjuder goda rättssäkerhetsgarantier även beträffande trovärdighetsbedömningar, och att muntlig förhandling vore positivt för utlänningsärenden. Dessa omständigheter till trots var det otänkbart att regeringen skulle ge upp sin beslutsrätt. Kanske kommer denna starka trend nu att brytas. I NIPU:s förslag uppmärksammas den avskurna möjligheten till regeringsstyrning av praxis i enskilda ärenden knappast, det framställs helt enkelt som en nödvändighet. Om en reform med domstolsprövning verkligen genomförs är det omöjligt för regeringen att bibehålla sin påverkan på enskilda fall.

”Avgör asylfrågor i *förvaltningsdomstol!*” hade kanske varit en mer lämplig rubrik för debattörerna i DN. Regeringens extrautredning vid sidan av NIPU:s betänkande hotade inte idén att förändra utlänningsprocessen såtillvida att en domstol skulle överpröva utlänningsmyndighetens beslut. Den massmediala påverkan verkar ha haft stor betydelse för regeringens vilja att förändra asylprocessen. Denna slutsats drar jag då regeringen dels hänvisar till den kritik som framförts, dels framhäver hur välfungerande det nuvarande systemet faktiskt är. Politikerna har tvingats att agera, och det nu genom att radikalt förändra prövningssystemet. Möjligen vill regeringen inte löpa linan ut och lät därför ytterligare utreda alternativet med specialdomstol, ett alternativ som i praktiken inte skiljer sig så mycket från dagens Utlänningsnämnd. Regeringen (och ett antal remissinstanser) var inte nöjda med NIPU:s resultat, eller rättare sagt med dess ställningstagande för prövning inom förvaltningsdomstolarna. Det förefaller som att regeringen skulle föredra en specialdomstol, åtminstone om man bara ser de alternativ som utredningen uppställer. Ligger det egentligen i regeringens intresse att låta Utlänningsnämnden fortsätta som överprövningsinstans? Någon proposition är ännu inte presenterad och frågan är om en lagändring praktiskt sett skulle kunna genomföras före nästa sommar, och därmed innan en ny valperiod.

Under NIPU:s arbete förelåg inte det gemenskapsrättsliga direktivförslaget om miniminormer för asylprocessen. Om det skulle träda i kraft innebär det att den lösning NIPU förordat överensstämmer med förslagens minimikrav, d.v.s. en treinstansprövning. Specialdomstolsalternativet, å andra sidan, skulle utan modifiering inte uppfylla miniminormerna på grund av den tvåinstansprövning som i det alternativet ansetts tillfredsställande. Den tidsfrist för avgörande av överklagade ärenden som uppställs i förslaget skulle kraftigt förkorta väntetiderna, om den fungerade. En möjlig negativ konsekvens är att beslutens motiveringar blir lidande av att en tidspress föreligger. Med tanke på direktivförslaget måste det ifrågasättas om en domstolsliknande nämnd skulle vara tillräckligt fristående från regeringen. Det skulle förmodligen vara svårt att där uppnå samma grad av självständighet som i en domstol.

Efter att ha studerat reformförslaget har jag inte övertygats om att dess lösningar kommer att öka rättssäkerheten i asylärenden. Framförallt beror det på att jag anser att de bedömningsgrunder som ett rättssäkerhetsperspektiv uppställer inte blivit analyserade i tillräckligt hög grad. En rättssäker behandling ställer upp vissa ideal utefter vilka beslutsfattarna skall handla. Rättssäkerhetsgarantier symboliserar något utöver förutsebarhet. Byggstenarna i en rättssäker process är kraven på en utformning som skyddar de livsvärden som mänskliga rättigheter betecknar. En hög grad av förutsebarhet underlättas genom klara och precisa regler och grundliga beslutsmotiveringar som tydligt visar hur beslutsfattaren har argumenterat för att nå ett visst slut. Detta är viktigt vid såväl positiva som negativa beslut. På så vis får allmänheten en insyn i när flyktinggrundande, och andra, skäl anses föreligga. Rättssäkerhet förutsätter också en individuell prövning av varje fall och en sådan "löpandeband-metod" som Sandesjö talar om är oacceptabel. I detta sammanhang bör också understrykas att snabbprocess och en hög grad av rättssäkerhet verkar vara en omöjlig kombination. Själva snabbprocessens art och syfte talar emot rättssäkerhet. Regeringens efterfrågan i kommittédirektiven gällande snabbprocessen - en ändamålsenlig, d.v.s. snabb asylprövning med lika högt ställda krav på rättssäkerhet och insyn som vid alla utlänningsärenden - är enligt min åsikt en paradox.

Effektivitets- och resursskäl vägs ofta mot rättssäkerhetsaspekter, en avvägning där de förra i stor utsträckning har givits företräde. Även i utredningen om en ny processordning i asylärenden spelar den processekonomiska aspekten en stor roll. Kan dessa två komponenter inte kombineras utan att någon får ge vika? En processekonomisk handläggning kan rentav gynna rättssäkerheten, t.ex. genom en kompetent och noggrant utförd handläggning i första instans. Flertalet av de faktorer som främjar rättssäkerheten fordrar inte ett nytt prövningssystem. En rättssäker handläggning vore möjlig också inom dagens system. Domstolsprövning är inte en förutsättning för en rättssäker handläggnings och prövning av utlänningsärenden. Även inom förvaltningsmyndigheter måste man kunna garantera att ärenden blir allsidigt belysta redan på ett tidigt stadium, och att den enskilde själv får komma till tals.

Kanske är det i utlänningsärenden överhuvudtaget extra svårt att upprätthålla en materiell rättssäkerhet i Peczeniks mening, då den etiska värdebedömningen spelar en så avgörande roll i vår bedömning av ett ärendes utgång. En viktig anledning till uppdraget att se över utlänningsprocessen var allmänhetens kritik mot asylpolitiken och närmare bestämt utgången i ärenden som uppfattats som orättvisa. Som medmänniska eftersträvar man en human behandling av de som söker hjälp och skydd i Sverige. Det strider mot vår rättsuppfattning att avvisa eller utvisa människor till länder med lägre levnadsstandard och svårare levnadsförhållanden, även då asyl eller annat skäl för uppehållstillstånd inte föreligger. Det är svårt att förena det som är etiskt gott med det som föranleder förtvivlan hos de enskilda utlänningarna. I rättssäkerhetsbegreppet ligger ett krav på ett etiskt godtagbart resultat, något som inte i alla lägen kan förenas med en strikt lagtillämpning.

Både inom förvaltningsmyndighet och domstol måste en hög grad av rättssäkerhet kunna garanteras. En rättssäker prövning av frågor kräver inte nödvändigtvis en domstolsprövning. Det väsentliga är att vi erbjuder asylsökande och andra en respektfull och human behandling. Varje fall måste behandlas individuellt och en förståelse för att ärenden inte kan behandlas rutinmässigt måste finnas. Vid beslutsfattande måste sunt förnuft och mänskliga värderingar väga tungt, inte minst vid fall som kräver trovärdighetsbedömning.

# Litteraturförteckning

## Offentligt tryck

Dir 1997:20

Ds 2000:45

1993/94:JuU31

1997/98:JuU24

Prop 1975/76:18

Prop 1988/89:86

Prop 1991/92:30

Prop 1996/97:25

SOU 1972:84

SOU 1977:28

SOU 1987:13

SOU 1990:79

SOU 1991:106 Del A

SOU 1999:16

KOM (2000) 578, 2000/0238 (CNS) *förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus*

## Rättsfall

RÅ 1989 ref 89

Mål C-63/93 *Fintan Duff m.fl. mot Minister for Agriculture and Food Ireland and Attorney General*, specialutgåva av dom i REG I 1996, s 569

## Litteratur

Andenaes, J., ”Garantier för rettsikkerheten ved administrative avgjørelser”, I: *Förhandlingar å det nittonde nordiska juristmötet 1951*, s 218

Beyer, C., ”Vad är rättssäkerhet?” I: *Festskrift till Gotthard Calissendorff*, Stockholm 1990, s 11-37

Christensen, B., ”Effektivitets- och rättssäkerhetshänsyn i förvaltningen” I: *Förhandlingar vid det tjugosjätte nordiska juristmötet 1972*, s 333

Diesen, C., m.fl., *Bevis 2. Prövning av flyktingärenden*, Norstedts Juridik AB, Stockholm 1998



Danelius, H., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, Norstedts Juridik AB, Stockholm 1997

Elving, C. M., "Rättsstat på villovägar" I: *Om våra rättigheter III*, Antologi utgiven av Rättsfonden, Stockholm 1987, s 73-88

Frändberg, Å., "Om rättssäkerhet" I: *JT* 2000-01 s 269-280

Lindblad, G., m.fl., "Avgör asylfrågor i domstol" I: *Dagens Nyheter*, DN Debatt, 2000-11-03

Lundberg, A., "Att motivera beslut - förutsättning för rättssäkerhet" I: *Advokaten* 7/93 s 289-290

Noll, G., *Negotiating Asylum. The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, Kluwer Law International, The Hague 2000

Nothin, T., *Regeringsmakt och rättssäkerhet*, 2 uppl., P.A Norstedt & Söners Förlag, Stockholm 1953

Peczenik, A., *Vad är rätt?*, Fritzes Förlag AB, Stockholm 1995

Sundberg, H. G. F., "Regeringsrätten och den medborgerliga rättssäkerheten" I: *Festskrift till Nils Herlitz*, Kungl. Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner, Stockholm 1955, s 299-318

Sveriges Advokatförbund, *Rättssäkerhetsprogram*, Stockholm 1988

Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 12 uppl., Stockholm 1980

Strömberg, H., *Allmän förvaltningsrätt*, 20 uppl., Liber Ekonomi, Malmö 2000

Strömberg, H. under medverkan av Lundell, B., *Speciell förvaltningsrätt*, 14 uppl., Liber Ekonomi, Malmö 1999

Temple Lang, J., "Legal Certainty and Legitimate Expectations as General Principles of Law" I: *General Principles of European Community Law. Reports from a Conference in Malmö 27-28 Aug 1999*, Ed. Bernitz, U., och Nergelius, J., Kluwer Law International 2000, s 163-184

## **Internetadresser**

<http://www2.amnesty.se/wwwflykt.nsf/ef4fa92ec01407d0c12569510023ddc6/76ad0dc3f9f16548c1256a19003a4b12?OpenDocument>, 2001-07-28 kl 11.45

<http://www.migrationsverket.se/load.htm?swedish/detta/viochvar.htm>, 2001-07-29 kl 11.30

<http://www.un.se/organisation.asp>, 2001-08-01 kl 14.05

<http://www.un.se/pdf/Arredov00.pdf>, 2001-08-06 kl 10.54

## **Övrigt material**

Samtal med Dominique, I., som under NIPU:s arbete ingick i generaldirektörens referensgrupp som expert på den konkreta handläggningen av ärenden, 2001-06-13.

Grigorov, D., Högberg, E., *Rättssäkerheten i utlänningsärenden*, Examensarbete vid Stockholms Universitet 2001