



Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 16 mars 2004 anmodat övriga utskott att yttra sig över regeringens skrivelse 2003/04:75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.

En motion som har väckts med anledning av skrivelsen, K22 av Gunnar Hökmark m.fl. (m), berör delvis utskottets beredningsområde, nämligen ärendet om ny instans- och processordning i utlänningsärenden.

Socialförsäkringsutskottet avger följande yttrande.

Redogörelsen avser åtgärder vidtagna den 1 januari–den 31 december 2003, men även vissa regeringsbeslut därefter omfattas. I skrivelsen redovisas behandlingen av 18 riksdagsskrivelser i ärenden som grundar sig på betänkanden från socialförsäkringsutskottet. Sju av dessa redovisas som inte slutbehandlade medan övriga anges som slutbehandlade under perioden.

Redogörelsen föranleder följande kommentarer beträffande tre av de icke slutbehandlade ärendena.

Bet. 2001/02:SfU2, rskr. 70, mom. 12 om instans- och processordning i utlänningsärenden

Riksdagens tillkännagivande

Riksdagens beslut innebär ett tillkännagivande om att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med ett förslag till en ny instans- och processordning i utlänningsärenden.

Bakgrund

Frågan om en ny instans- och processordning i utlänningsärenden har utretts av en parlamentarisk kommitté (NIPU) som slutredovisade sitt arbete i februari 1999 i betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16). Samtliga företrädare för de sju riksdagspartierna i utredningen var därvid överens om att överprövningen i utlänningsärendena borde föras över till de

allmänna förvaltningsdomstolarna. På grund av en del av remissvaren som avgavs med anledning av utredningens slutbetänkande tillsattes en arbetsgrupp inom Regeringskansliet för att dels se över kostnaderna för den föreslagna instansordningen, dels utreda ett specialdomstolsalternativ. Arbetsgruppen redogjorde för sitt arbete i departementspromemorian En specialdomstol för utlänningsärenden (Ds 2000:45). Båda förslagen har remissbehandlats.

I samband med budgetbehandlingen hösten 2001 (bet. 2001/02:SfU2) angav utskottet bl.a. att handläggningen av asylärenden under en lång följd av år kritiserats från rättssäkerhetssynpunkt, inte bara för att handläggningstiderna varit långa, utan även för att insynen i processen från såväl parter som allmänhet varit dålig. Utskottet ansåg det mycket angeläget att förbättringar i asylprocessen snarast genomfördes. Utskottet ansåg att införandet av en tvåpartsprocess med ökad möjlighet till muntlig förhandling är av väsentlig betydelse för tilltron till asylprövningssystemet. En sådan förändring leder också till ökad rättssäkerhet. Utskottet ansåg vidare att den parlamentariska utredningens förslag, om att beslut i utlänningsärenden skall kunna överprövas i de allmänna förvaltningsdomstolarna, utan tvekan ger ett förfarande präglad av en hög grad av rättssäkerhet. Eventuella andra lösningar skulle enligt utskottets mening kunna medföra svårigheter att nå en bred parlamentarisk enighet kring dessa för samhället såväl som för den enskilde angelägna frågor. Utskottet uttryckte förståelse för att reformens omfattning och komplicerade frågeställningar krävt noggranna analyser. Mot bakgrund av det anförda ansåg emellertid utskottet att det var mycket angeläget att beslut snarast fattades om instansordningen. Utskottet utgick från att det omfattande beredningsarbete som hade genomförts möjliggjorde att en proposition kunde föreläggas riksdagen under våren, för riksdagsbeslut före sommaren 2002. Utskottet föreslog ett tillkännagivande om att regeringen snarast borde återkomma till riksdagen med ett förslag till en ny instans- och processordning i utlänningsärenden, vilket också blev riksdagens beslut.

Utskottet fick herefter, under våren 2002, vid ett par tillfällen muntlig information i frågan av ansvarigt statsråd, Jan O Karlsson. Enligt statsrådet pågick ett aktivt beredningsarbete i enlighet med den inriktning av reformen som utskottet angivit. Någon ytterligare utredning i ärendet var det således inte fråga om. Ett regeringsbeslut om lagrådsremiss skulle fattas före sommaruppehållet och en proposition föreläggas riksdagen under hösten. Statsrådet påpekade att reformen innebär helt nya regler för processordningen samt en helt ny ordning för säkerhetsfrågor och verkställighet. Såväl processrättsliga som andra frågor behöver därför beredas. Det handlar också om resurser och kompetens vid Migrationsverket och domstolarna. Detta blir en av de största reformerna för rättsväsendet. De årliga merkostnaderna bedömdes uppgå till ca 500 miljoner kronor, vartill kommer omställningskostnader för såväl den nuvarande som den nya organisationen. Omställningen försvåras av att reformen skall genomföras i ett läge då antalet asylsökande kraftigt ökar,

och det är viktigt att den nya organisationen inte vid övergången måste överta alltför många oavgjorda ärenden från Utlänningsnämnden.

Regeringen beslutade den 6 juni 2002 om en lagrådsremiss om ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.

Lagrådet har i yttrande den 9 oktober 2002 avstyrkt regeringens förslag. Lagrådet angav bl.a. att en grundläggande förutsättning för att regleringen skall ge godtagbara rättssäkerhetsgarantier är att de materiella reglerna är utformade så att tillämpningen kan bli enhetlig och förutsebar. Det måste också beaktas hur nyordningen återverkar på handläggningstiderna. Ett särskilt problem var att överklagandefrekvensen i avlägsnandeärenden är ytterligt hög.

Statsrådet Jan O Karlsson informerade utskottet om Lagrådets yttrande under hösten 2002 och hade herefter enskilda överläggningar med alla partier om den fortsatta hanteringen.

Den 6 mars 2003 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att – med utgångspunkt i lagrådsremiss och Lagrådets yttrande – göra en genomgång av utlänningslagens materiella bestämmelser och anpassa dessa till en övergång från handläggning hos förvaltningsmyndigheter och regeringen till ett system där överprövning sker i domstol. Uppdraget skulle redovisas senast den 15 december 2003. Kommittén har därefter, på egen begäran, genom tilläggsdirektiv som regeringen beslutade den 4 december 2003, fått utredningstiden förlängd och skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 juni 2004.

Skrivelsen

I skrivelsen anges att regeringens avsikt är att återkomma till riksdagen med ett nytt förslag till hur en reform skulle kunna utformas när den parlamentariska kommittén presenterat sitt förslag och detta förslag har remissbehandlats i sedvanlig ordning.

Utskottet

Utskottet har även under innevarande riksmöte fått information om beredningsarbetet med den nya instans- och processordningen, dels har tjänstemän från Utrikesdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Domstolsverket den 11 november 2003 redovisat kostnadsberäkningar för en ny instans- och processordning, dels har statssekreteraren Charlotte Svensson, Utrikesdepartementet, den 16 mars 2004 informerat om kostnadsberäkningar och beredningsarbetet i övrigt med den nya instans- och processordningen. Det bör påpekas att informationen under riksmötet lämnades på begäran av utskottet. Den information som begärdes under våren var föranledd av utskottets behandling av proposition 2003/04:59 Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden och motioner som väckts med anledning av propositionen och vilka tar upp frågan om tidpunkten för den nya instans- och processordningen. Utskottet beräknas fatta beslut om propositionen och motionerna den 27 maj (bet. 2003/04:SfU10) och debatten är planerad till den 16 juni 2004.

Utskottet skall den 6 maj 2004 ånyo få information av statssekreteraren om beredningsarbetet.

Utskottet nödgas samtidigt konstatera att regeringens beredning av den nya instans- och processordningen i utlänningsärenden som riksdagen begärt tar orimligt lång tid. Redan vid tidpunkten för utskottets enhälliga begäran hade ett omfattande beredningsarbete genomförts. När det gäller de materiella delar av utlänningslagen som nu bereds av Utlänningslagskommittén finns i mycket en samsyn med regeringens problembeskrivningar. Åtskilliga moment i beredningsarbetet har dock dragit ut på tiden och sammantaget medfört en mycket lång tidsutdräkt. Även om det är regeringen som avgör i vilken form det praktiska beredningsarbetet skall genomföras, måste utskottet ändå konstatera att det då ansvariga statsrådet vid överläggningar med de övriga riksdagspartierna i december 2002 utfäste att en organisationskommitté skulle tillsättas samtidigt med Utlänningslagskommittén. Syftet var att de båda processerna, dvs. det materiella innehållet och själva genomförandet, skulle vara klara till den 1 januari 2005, den tidpunkt som man kommit överens om skulle gälla för genomförandet av reformen. Vid flera tillfällen, även i riksdagens kammare (bl.a. vid frågestunden den 5 februari 2004) har numera ansvarigt statsråd uppgivit att någon organisationskommitté ännu inte tillsatts. Detta är ytterligare ett tecken på att beredningsarbetet inte bedrivs med den skyndsamhet som är motiverad.

Utskottet anser att konstitutionsutskottet bör göra ett påpekande om detta.

Bet. 2001/02:SfU15, rskr. 287, mom. 7 och bet. 2003/04:SfU2, rskr. 86, mom. 12, båda om ensamkommande barn.

Riksdagens tillkännagivanden

I ärendet från 2001/02 innebär riksdagens tillkännagivande att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen vad gäller ansvarsfördelningen för ensamkommande barn beträffande asylfrågan, boendet och hälsan.

I ärendet från 2003/04 innebär riksdagens tillkännagivande ett mer preciserat ställningstagande i dessa frågor, nämligen följande:

Migrationsverket bör endast ansvara för att utreda de ensamkommande barnens asylskäl. En särskild företrädare för dessa barn bör inrättas. Denna företrädare bör utses inom 24 timmar och ges en form av vårdnadsansvar för barnet.

Socialtjänsten bör ha det entydiga ansvaret för de ensamkommande barnen redan vid ankomsten och bör ges möjlighet till särskild kompetensutveckling härför. Barnen måste få bästa möjliga omhändertagande i form av boende och särskilt stöd. På ett mycket tidigt stadium bör socialtjänsten ta ställning till om barnet bör ges en familjehemsplacering.

Regeringen bör återkomma med förslag enligt det ovanstående.

Regeringen bör snarast återkomma med förslag till ändring i enlighet med Migrationsverkets och Socialstyrelsens förslag om att Migrationsverket skall

ges möjlighet att sluta avtal med ett antal kommuner om mottagande av ensamkommande barn.

Bakgrund

I utskottets betänkande 2003/04:SfU2, då utskottet senast behandlade motioner om ensamkommande barn och från vilket betänkande det senaste tillkännagivandet härrör, angavs att det, enligt uppgift i november 2003, fanns ca 450 ensamkommande barn och ungdomar i mottagningssystemet samt att majoriteten av dessa var i övre tonåren. Cirka 50 ungdomar som redan hade fått uppehållstillstånd hade verket haft svårt att placera i kommunerna. Migrationsverket ansåg inte att det fanns några egentliga oklarheter när det gällde lagregleringen av ansvarsfrågan. Praktiska problem kvarstod dock. Beträffande ensamkommande barn hade personaltätheten ökat och barngrupperna minskat på Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter. Särskilda barnhandläggare hade utbildats och ytterligare utbildningsinsatser pågick i syfte att utveckla samtalsmetodiken. Migrationsverket hade utarbetat särskilda riktlinjer för handläggning av asylärenden avseende barn. Vidare hade verksamheten organiserats om, i riktning mot att ha boende och myndighetsutövning så åtskilt som möjligt inom det nuvarande mottagandets ram.

Från och med den 1 juli 2003 kan Migrationsverket lämna ersättning till kommuner för sociala utredningar gällande ensamkommande asylsökande barn (prop. 2002/03:100, SfU3y, FiU21).

Utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare har i delbetänkandet God man för ensamkommande flyktingbarn (SOU 2003:51) föreslagit bl.a. en ny lag om god man för ensamkommande barn. Enligt förslaget skall den gode mannen kunna träda i såväl förmyndarens som vårdnadshavarens ställe. Härigenom säkerställs enligt utredaren att den gode mannen kan agera och fatta beslut i samtliga frågor som rör ett ensamkommande barn, exempelvis frågan om barnets boende. Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Regeringen har under hösten 2003 beslutat att tillsätta ett särskilt råd som skall fungera som ett forum för samråd och information om barnfrågor inom asyl- och migrationspolitiken. Ett förbättrat mottagande av ensamkommande barn kommer att vara en högt prioriterad fråga för rådet. Barnombudsmannen, Rädda Barnen, Röda Korset m.fl. ingår i rådet.

Den 20 november 2003 fick utskottet information av företrädare för regeringen om dels genomförda åtgärder, dels hur regeringen går vidare i arbetet med de ensamkommande barnen. Bland annat följande anfördes. Remissbehandlingen av förslagen om god man för ensamkommande barn har påskynats för att en proposition skall kunna läggas under tidig vår 2004 och lagen träda i kraft den 1 juli 2004. I Migrationsverkets och Socialstyrelsens rapport från 2002 om ensamkommande barn föreslogs bl.a. att Migrationsverket skall sluta avtal med ett antal kommuner om mottagande av dessa barn. En interdepartemental arbetsgrupp bereder förslagen i rapporten. Det gäller exempelvis frågan om vad som händer om Migrationsverket, som i rapporten föreslås ha

kvar huvudansvaret, får svårigheter med att teckna avtal som täcker behovet av platser. Det kan också ifrågasättas om en kommun enligt kommunallagen kan driva en förläggning för barn som inte har anknytning till kommunen. Arbetsgruppen har därför utrett alternativa lösningar som även omfattar ensamkommande barn som söker uppehållstillstånd på andra grunder, som t.ex. släktskap. Arbetsgruppen beräknas presentera resultatet i en departementspromemoria i slutet av 2003 och en proposition kan efter remissbehandling lämnas under 2004.

Skrivelsen

I skrivelsen hänvisar regeringen till Migrationsverkets och Socialstyrelsens i juni 2002 redovisade regeringsuppdrag om förslag till förbättringar i mottagandet av s.k. ensamkommande barn samt att Migrationsverket i november 2002 redovisat ett tilläggsuppdrag avseende kostnadsberäkning av förslagen. Härutöver hänvisas till att den nämnda departementspromemorian avses beslutas under våren 2004 och att promemorian därefter skall remissbehandlas.

Utskottet

Utskottet nödgas konstatera att såväl den aviserade departementspromemorian som propositionen med förslag om god man för ensamkommande barn är försenade. Med hänsyn till vikten av att snarast förbättra situationen för de ensamkommande barnen är det angeläget att beredningsarbetet påskyndas. Utskottet förutsätter att det nu sker. Något påpekande från konstitutionsutskottet är därför inte nödvändigt.

Stockholm den 4 maj 2004

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Tomas Eneroth

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tomas Eneroth (s), Sven Brus (kd), Ronny Olander (s), Per Westerberg (m), Anita Jönsson (s), Mona Berglund Nilsson (s), Ulla Hoffmann (v), Mariann Ytterberg (s), Anita Sidén (m), Lennart Klockare (s), Birgitta Carlsson (c), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Anna Lilliehöök (m), Göte Wahlström (s), Mona Jönsson (mp), Solveig Hellquist (fp) och Anne-Marie Ekström (fp).

Avvikande mening

Bet. 2001/02:SfU2, rskr. 70, mom. 12 om instans- och processordning i utlänningsärenden

av Tomas Eneroth, Ronny Olander, Anita Jönsson, Mona Berglund Nilsson, Mariann Ytterberg, Lennart Klockare, Kerstin Kristiansson Karlstedt och Göte Wahlström (alla s).

Av yttrandet framgår att utskottet löpande hållits informerat om beredningsarbetet med den nya instans- och processordningen. Därvid har redovisats åtskilliga beredningsåtgärder som vidtagits eller pågår men också flera komplicerade frågeställningar som ytterligare behöver belysas. Särskilda överläggningar har därtill skett mellan ansvarigt statsråd och företrädare för de olika riksdagspartierna.

Vi vill framhålla att en ny instans- och processordning i utlänningsärenden är en angelägen och nödvändig men också omfattande och komplicerad reform. Det är viktigt att alla frågor inklusive hanteringen av ärendebalanser är väl beredda så att övergången till den nya ordningen fungerar så bra som möjligt och att reformen även blir långsiktigt hållbar. Beredningsarbetet har därför tagit lång tid men det är viktigt att riksdagens begäran om en reform nu snarast fullföljs.

Med hänsyn till vad som redovisats om det pågående beredningsarbetet finns det dock inte anledning för konstitutionsutskottet att göra något påpekande i ärendet.