

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 15 oktober 1996 beslutat bereda bl.a. socialförsäkringsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1996/97:9 Ny rättshjälpslag jämte de med anledning av propositionen väckta motionerna 1996/97:Ju4, 1996/97:Ju5, 1996/97:Ju6, 1996/97:Ju7 och 1996/97:Ju8 samt de under den allmänna motionstiden väckta motionerna 1996/97:Ju810, 1996/97:Ju918 och 1996/97:So425 yrkande 4.

Socialförsäkringsutskottet yttrar sig över den del av propositionen som gäller offentliga biträden i utlänningsärenden (avsnitt 18, lagförslagen 2.2 och 2.29) samt motionerna 1996/97:Ju4 yrkande 2 av Eva Björne (m), 1996/97:Ju5 yrkande 5 av Kia Andreasson m.fl. (mp) samt 1996/97:Ju7 yrkandena 10 och 11 av Gudrun Schyman m.fl. (v).

Nuvarande ordning

Rätt till rättshjälp genom offentligt biträde föreligger bl.a. i vissa utlänningsärenden. Det rör sig huvudsakligen om ärenden som innebär att en utlänning avlägsnas ur landet genom avvisning, utvisning eller hemsändning enligt utlänningslagen (1989:529) eller utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. I avvisningsärenden hos polisen finns rätt till rättshjälp endast om utlännningen hållits i förvar längre än tre dagar. Rättshjälpen upphörde tidigare när verkställighet skett eller frågan om verkställighet förfallit, men fr.o.m. den 1 juli 1994 gäller att rättshjälpen upphör när ett lagakraftvunnet beslut föreligger. På verkställighetsstadiet kan offentligt biträde förordnas om utlännningen hålls i förvar sedan mer än tre dagar. Vid ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen, s.k. ny ansökan, kan offentligt biträde förordnas endast om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning. I samtliga dessa fall skall offentligt biträde förordnas om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Om den enskilde själv föreslagit någon till offentligt biträde som är lämplig skall denne förordnas om hans anlitande inte skulle medföra avsevärt ökade kostnader eller i övrigt särskilda skäl föranleder annat.

Det är den myndighet som handlägger ärendet som beviljar rättshjälp. Polismyndighet får dock inte avslå en ansökan om offentligt biträde. I så fall görs prövningen av Rättshjälpsmyndigheten. Invandrarverkets beslut i frågor

Propositionen

Regeringen anser att det övergripande budgetansvaret och ansvaret för den materiella regleringen bör följas åt. Rätten till offentligt biträde bör därför brytas ut från rättshjälpslagstiftningen och inte längre utgöra en form av rättshjälp. Rätten till offentligt biträde bör regleras direkt i den materiella lagstiftningen och kostnaderna för offentligt biträde bör inte belasta rättshjälpsanslaget. Gemensamma bestämmelser för de olika mål eller ärenden där offentligt biträde kan förordnas bör regleras i en särskild lag.

I propositionen redovisas flera lagstiftnings- och utredningsarbeten som berör områden där offentligt biträde kan förordnas. Om detta arbete kommer att medföra några förslag till ändringar som påverkar behovet av biträde eller utredning är enligt regeringen ännu för tidigt att säga. Med hänsyn till att den nu aktuella lagstiftningen ses över på flera stora områden är det enligt regeringens mening inte lämpligt att nu föreslå förändringar beträffande förutsättningarna för att förordna offentligt biträde eller att begränsa rätten till utredning. Beträffande utlänningsärenden föreslås därför att offentligt biträde skall förordnas i samma situationer som i dag. I sådana ärenden skall offentligt biträde även fortsättningsvis förordnas om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Regeringen föreslår att samma krav bör ställas på offentliga biträden som på rättshjälpsbiträden. Till offentligt biträde skall således utses advokat eller biträdande jurist eller annan som är lämplig för uppdraget.

Vad gäller beslutsordningen i frågor om offentligt biträde bör principen vara att den myndighet som handlägger ärendet i sak även skall besluta i frågor om offentligt biträde. Detta stämmer också överens med den ordning som gemensamt gäller för offentliga biträden. Invandrarverket bör alltså även i fortsättningen besluta i frågor om offentligt biträde i ärenden som handläggs hos myndigheten. Vidare bör Invandrarverkets beslut i frågor om offentligt biträde överklagas i samma ordning som gäller för de flesta övriga beslut som fattas av verket, nämligen till Utlänningsnämnden. En sådan instansordning överensstämmer också med vad som allmänt gäller på rättshjälpsområdet.

Polismyndigheten skall kunna såväl förordna som avslå en begäran om offentligt biträde och beslutet bör överklagas till Utlänningsnämnden.

Departementstjänstemans beslut om offentligt biträde i ett ärende hos regeringen bör kunna överklagas till Utlänningsnämnden.

Regeringen föreslår att Utlänningsnämndens beslut i frågor om offentligt biträde inte skall kunna överklagas. Som skäl härför anförts att Utlänningsnämnden är slutinstans i själva sakärendet. Det naturliga är då att nämndens övriga beslut, i likhet med beslut i sakfrågan, inte skall kunna överklagas. Att ett beslut om förvar kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol är motiverat på grund av att beslutet avser en så ingripande åtgärd som ett frihetsberövande. Några sådana motiv för att Utlänningsnämndens beslut om offentligt biträde skall kunna överklagas finns enligt regeringens mening inte.

De allmänna förvaltningsdomstolarna bör även i fortsättningen kunna fatta beslut i frågor om ersättning till offentligt biträde i mål som handläggs vid domstolen. Sådana beslut överklagas i den ordning som anges i förvaltningsprocesslagen.

Den föreslagna ordningen föreslås träda i kraft den 1 december 1997. Beslut av förvaltningsmyndighet som fattats dessförinnan överklagas enligt gamla regler.

Motionerna

I motion Ju7 yrkande 11 av Gudrun Schyman m.fl. (v) anför motionärerna att det i proposition 1996/97:25 hänvisas till den beredning som sker i Justitiedepartementet med anledning av Rättshjälpsutredningens förslag. I den förevarande propositionen berörs inte dessa frågor. Det gäller t.ex. förordnande av offentligt biträde för förvarstagna barn. Det gäller också Flyktingpolitiska kommitténs förslag om utökade möjligheter till rättshjälp vid avvisningar med omedelbar verkställighet och det gäller tidpunkten när Invandrarverket förordnar offentligt biträde. I dessa frågor bör regeringen skyndsamt återkomma till riksdagen med lagförslag. Detta bör enligt motionärerna ges regeringen till känna.

I tre motioner tas upp frågor om beslutsordningen i utlänningsärenden.

I motion Ju7 yrkande 10 av Gudrun Schyman m.fl. (v) anför motionärerna att det är oacceptabelt att beslut om offentligt biträde som i dag överklagas till Rättshjälpsnämnden enligt förslaget skall överklagas till Utlänningsnämnden. Med tanke på den mycket omfattande allvarliga och befogade kritik som riktas mot Utlänningsnämnden för rättsliga brister i nämndens handläggning av utlänningsärenden skulle en överflyttning av dessa frågor till nämnden ytterligare försämrå rättssäkerheten. Motionärerna begär ett tillkännagivande härom.

Kia Andreasson m.fl. (mp) begär i motion Ju5 yrkande 5 ett tillkännagivande om att starka skäl av principiell natur talar för att beslut som Utlänningsnämnden fattar som första instans i frågor om offentligt biträde skall kunna överklagas. Det gäller särskilt negativa beslut om biträdesbyte.

I motion Ju4 yrkande 2 av Eva Björne (m) begärs ett tillkännagivande om att beslut som fattats i Utlänningsnämnden rörande offentligt biträde skall kunna överklagas till ett fristående organ.

Utskottets bedömning

Utskottet delar regeringens uppfattning att frågor om offentligt biträde, förutom gemensamma bestämmelser, bör regleras i den materiella lagstiftningen. För flertalet utlänningsärenden tas reglerna således in i utlänningslagen. Medel för kostnader för offentligt biträde i utlänningsärenden (inkl. den särskilda utlänningskontrollen) kommer redan fr.o.m. budgetåret 1997 att anvisas på ett anslag inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar. Genom dessa förändringar kommer rätten till offentligt biträde liksom kostnaderna för den förmånen att tydligare ingå i övervägandena om förändringar i t.ex. asylprocessen.

I propositionen föreslås inga förändringar av i vilka situationer offentligt biträde kan förordnas i utlänningsärenden. I motion Ju7 yrkande 11 föreslås däremot en utökad rätt till offentligt biträde för förvarstagna barn och vid omedelbar avvisning. I motionen tas även upp tidpunkten för Invandrarverkets biträdesförordnande.

Vad gäller rätten till offentligt biträde för förvarstagna barn noterar utskottet att regeringen enligt vad som anförs i proposition 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv delar Flyktingpolitiska kommitténs uppfattning att den som är omyndig regelmässigt får antas ha behov av hjälp av biträde och att detta behov undantagslöst får anses vara för handen om den omyndige är tagen i förvar. I propositionen anges vidare att detta synsätt också är i enlighet med artikel 37 d i barnkonventionen. Denna artikel föreskriver att ett frihetsberövat barn har rätt att snarast få tillgång till juridiskt biträde. I den nämnda propositionen hänvisas till att rättshjälpsfrågor tas upp i ett annat lagstiftningsärende, och några förslag läggs därför inte fram för närvarande. Däremot föreslås i proposition 1996/97:25 att de förutsättningar för förvarstagande som i dag gäller för utlänningar under 16 år även skall gälla utlänningar över 16 men under 18 år.

Förvar av barn kommer efter en sådan ändring att bli sällsynt. Frågan om barnets behov av utökad rätt till offentligt biträde t.ex. på verkställighetsstadiet får enligt utskottets mening övervägas ytterligare i samband med behandlingen av proposition 1996/97:25. Förslagen i den propositionen avser dessutom förändringar fr.o.m. den 1 januari 1997 medan förslagen i förevarande proposition avser regeländringar först fr.o.m. den 1 december 1997. Utskottet anser att rätten till offentligt biträde inte i detta sammanhang bör utvidgas till ytterligare situationer, vare sig beträffande förvarstagna barn eller vid omedelbar avvisning. Vad gäller tidpunkten för Invandrarverkets biträdesförordnande förutsätter utskottet att sådant sker så snart behov föreligger.

Med det anförda tillstyrker utskottet propositionen i denna del och avstyrker bifall till motion Ju7 yrkande 11.

Vad gäller förslagen rörande beslutsordningen anser regeringen att den myndighet som handlägger ett ärende också skall besluta i frågor om offentligt biträde. Utskottet anser denna princip vara riktig, och Invandrarverket bör således utse offentliga biträden i ärenden som handläggs vid verket. Vidare delar utskottet regeringens uppfattning att Invandrarverkets beslut i frågor om offentligt biträde bör överklagas till Utlänningsnämnden i stället för som nu till Rättshjälpsnämnden. Även polismyndighetens beslut bör överklagas till Utlänningsnämnden. Utskottet tillstyrker således regeringens förslag och avstyrker bifall till motion Ju7 yrkande 10.

Enligt regeringens förslag skall Utlänningsnämndens beslut i frågor om offentligt biträde inte kunna överklagas. I två motioner, Ju4 yrkande 2 och Ju5 yrkande 5, motsätter man sig detta. I den sistnämnda motionen anges särskilt att beslut i ärenden där Utlänningsnämnden är första instans skall kunna överklagas till ett fristående organ. Enligt utskottet skulle detta främst gälla ärenden rörande s.k. ny ansökan eftersom sådan ansökan prövas av Utlänningsnämnden. Även om Utlänningsnämnden prövar en sådan ansökan som första och enda instans är ärendet i praktiken att se som en fortsättning

på ett tidigare, som i regel har avgjorts av Invandrarverket och överprövats av Utlänningsnämnden. Utlänningsnämndens beslut i själva sakfrågan kan inte heller överklagas. Utskottet anser det därför riktigt att Utlänningsnämndens beslut rörande offentligt biträde inte skall kunna överklagas.

Utskottet vill i detta sammanhang nämna att regeringen avser att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att bl.a. utreda frågan om mer grundläggande förändringar av instans- och processordningen i utlänningsrätten.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 december 1997. Övergångsvis föreskrivs endast att äldre regler för överklagande av förvaltningsmyndighets beslut och Utlänningsnämndens beslut fortfarande skall gälla. Utskottet förutsätter därvid att ett redan meddelat förordnande av offentligt biträde fortfarande skall gälla.

Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag och avstyrker bifall till motionerna Ju4 yrkande 2 och Ju5 yrkande 5.

Stockholm den 24 oktober 1996

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Börje Nilsson

I beslutet har deltagit: Börje Nilsson (s), Gullan Lindblad (m), Margareta Israelsson (s), Maud Björnemalm (s), Margit Gennser (m), Lennart Klockare (s), Ingrid Skeppstedt (c), Sven-Åke Nygårds (s), Gustaf von Essen (m), Ronny Olander (s), Mona Berglund Nilsson (s), Ragnhild Pohanka (mp), Rose-Marie Frebran (kd), Siw Wittgren-Ahl (s), Åke Sundqvist (m), Marie Engström (v) och Karl-Göran Biörsmark (fp).

Avvikande mening

Beslutsordningen i utlänningsärenden

Ragnhild Pohanka (mp) och Marie Engström (v) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Vad gäller förslagen" och slutar med "yrkande 5." bort ha följande lydelse:

Regeringen föreslår att Invandrarverkets beslut i biträdesfrågor skall överklagas till Utlänningsnämnden. Med tanke på den mycket omfattande allvarliga och befogade kritik som riktas mot Utlänningsnämnden för rättsliga brister i nämndens handläggning av utlänningsärenden skulle en överflyttning av dessa frågor till nämnden ytterligare försämrå rättssäkerheten. Utskottet anser därför att Invandrarverkets beslut även fortsättningsvis bör överklagas till Rättshjälpsnämnden. Även polismyndighets och Utlänningsnämndens beslut i biträdesfrågor bör överklagas till Rättshjälpsnämnden. Detta bör riksdagen med anledning av motionerna Ju7 yrkande 10 och Ju5 yrkande 5 som sin mening ge regeringen till känna.