



2012:30



STATSKONTORET

En ny modell för Migrationsverkets förordnanden av offentliga biträden





MISSIV

DATUM
2012-10-22
ERT DATUM
2012-03-15

DIARIENR
2012/63-5
ER BETECKNING
Ju2012/2210/EMA

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera Migrationsverkets handläggning av frågor som avser förordnande av offentligt biträde

Regeringen gav den 15 mars 2012 Statskontoret i uppdrag att utvärdera Migrationsverkets handläggning av frågor som avser förordnande av offentligt biträde i migrationsärenden. I uppdraget ska Statskontoret särskilt överväga om Migrationsverkets rutiner för handläggning av biträdesfrågor, bl.a. vad gäller lämplighetsbedömning, är ändamålsenliga. Statskontoret ska lämna de förslag till förändringar av Migrationsverkets handläggning som utvärderingen föranleder.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i rapporten *En ny modell för Migrationsverkets förordnanden av offentliga biträden* (2012:30).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Bob Pernodd och utredare Peter Ehn, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Peter Ehn

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	13
1.1	Bakgrund	13
1.2	Uppdraget till Statskontoret	14
1.3	Frågeställningar och avgränsningar	14
1.4	Hur uppdraget har genomförts	15
1.5	Rapportens disposition	17
2	Regleringen av offentliga biträden	19
2.1	Offentliga biträden inom migrationsområdet	19
2.2	Jämförelse med andra områden	23
3	Förordnandeprocessen i siffror	27
4	Migrationsverkets hantering av biträdesförordnanden	31
4.1	Projektet Offentliga biträden i utlänningsärenden	31
4.2	Projektet e-asyl	35
4.3	Övrig verksamhetsutveckling som berör förordnanden av offentliga biträden	36
4.4	Riktlinjer och rutiner för förordnande av offentliga biträden	37
4.5	Biträdeslistan	42
4.6	Information på Migrationsverkets intranät och externa webbplats	43
4.7	Förordnandeprocessen i praktiken	44
5	Brister i dagens system	55
5.1	Riktlinjer och rutiner följs endast delvis	55
5.2	Assistenter ges en stor roll	59
5.3	Problem med biträdeslistan	61
5.4	Migrationsverkets dubbla roller	62
5.5	Missbruk av substitutionsrätten förekommer	63
5.6	Sammanfattning av de huvudsakliga bristerna	64

6	Statskontorets bedömningar och förslag	65
6.1	Migrationsverket kan inte säkerställa att enbart lämpliga biträden förordnas	65
6.2	Alternativa modeller för lämplighetsbedömningen	66
6.3	Konsekvenser av Statskontorets förslag	74
	Referenser	79
	Bilaga Uppdraget	81

Sammanfattning

Asylsökande och andra utlänningar som riskerar avvisning eller utvisning har rätt till juridisk hjälp av ett offentligt biträde om det inte kan antas att behov av ett sådant saknas. Migrationsverket har ansvaret för att förordna offentliga biträden i migrationsärenden.

Statskontorets uppdrag

Statskontoret har fått regeringens uppdrag att utvärdera Migrationsverkets handläggning av frågor som avser förordnande av offentligt biträde i migrationsärenden. Vi ska särskilt överväga om Migrationsverkets rutiner för handläggning av biträdesfrågor är ändamålsenliga, bl.a. vad gäller lämplighetsbedömning. Vi ska också lämna de förslag till förändringar av Migrationsverkets handläggning som utvärderingen föranleder.

Brister i Migrationsverkets arbete med offentliga biträden

Migrationsverket inledde år 2008 ett utvecklingsarbete för att komma till rätta med brister i myndighetens hantering av biträdesfrågorna. Statskontoret kan konstatera att det fortfarande, fyra år senare, kvarstår allvarliga brister i Migrationsverkets hantering, främst vad gäller lämplighetsbedömningen.

Lämplighetsbedömningen genomförs inte enhetligt

Migrationsverkets handbok i migrationsärenden har relativt tydliga riktlinjer och rutiner för hur förordnandeprocessen ska genomföras. I praktiken följer dock myndigheten inte dessa i alla delar, vilket leder till att lämplighetsbedömning och biträdesförordnanden inte genomförs på ett enhetligt sätt. Detta riskerar att leda till att olämpliga biträden kan komma att förordnas.

Bristande återkoppling och spridning av erfarenheter

En gemensam nämnare för flertalet av de problem som vi har identifierat är att de erfarenheter och den kunskap som finns i organisationen inte systematiskt samlas in och sprids. I det enskilda ärendet känner

dessutom teamledaren, som är den som i flertalet fall förordnar biträden, inte heller till vilket biträde som faktiskt blivit förordnat.

Ingen organiserad hantering av biträdenas meritförteckningar

Den som utses till offentligt biträde ska vara lämplig för sitt uppdrag. Migrationsverket har bedömt att advokater och biträdande jurister vid advokatbyråer är lämpliga om inget annat framkommit. För övriga jurister anger Migrationsverkets handbok att biträdet inför sitt första förordnande ska styrka sin lämplighet, t.ex. genom en meritförteckning. I praktiken fungerar inte denna rutin. Det är ovanligt att meritförteckningar skickas in. På myndighetens externa webbsida saknas dessutom information om att meritförteckning ska sändas in inför det första förordnandet som offentligt biträde.

Det finns i dag inte heller någon samlad eller organiserad förvaring av de meritförteckningar som skickas in från blivande biträden. På Migrationsverket saknas överblick över hur många meritförteckningar som finns insända, var de förvaras och i vilken utsträckning de används som underlag vid förordnandena. Någon verifiering eller kontroll av meritförteckningarna görs inte heller.

Stora variationer mellan asylprövningsenheterna

Det finns stora variationer mellan de olika asylprövningsenheterna när det gäller hur förordnandena i praktiken genomförs. Kunskapen om de olika biträdenas kompetens finns hos de enskilda tjänstemännen vid Migrationsverket, men den finns inte samlad någonstans i organisationen. Riktlinjer och rutiner för att systematiskt återföra erfarenheter av olika biträden och deras kvalifikationer inom organisationen följs inte eller är otillräckliga. Sammantaget gör detta att bedömningen av ett biträdes lämplighet kan variera mellan olika teamledare, även inom en och samma asylprövningsenhet.

Av våra intervjuer framgår att teamledarna ofta drar sig för att välja bort biträden som de bedömer som olämpliga, därför att kriterierna inte är tillräckliga för att bedöma lämpligheten och att teamledare därmed har svårt att motivera beslutet för biträdena och för den som har rätt till biträdeshjälp. Det finns även en oro för att beskyllas för godtycklighet och för att favorisera vissa biträden och undvika de som är ”besvärliga” för Migrationsverket.

Den asylsökande har också möjlighet att själv föreslå ett biträde. På flera asylprövningsenheter uppger man att det ska finnas mycket starka skäl för att bedöma det föreslagna biträdet som olämpligt och därmed avslå den sökandes önskemål. En konsekvens av detta är att ett biträde som har betraktats som olämpligt, ändå kan få ett uppdrag. Det kan också innebära att ett offentligt biträde inte förordnas på en enhet, därför att hon eller han inte anses tillräckligt kompetent, medan samma person förordnas på en annan enhet på förslag av den sökande.

Assistenterna ges en stor roll

Enligt Migrationsverkets riktlinjer ska förordnandet av offentliga biträden göras av teamledare eller i vissa fall av handläggare. Tidigare hade assistenterna viss rätt att förordna biträden. Vår bedömning är dock att det i praktiken fortfarande ofta är assistenterna som väljer vem som ska förordnas till offentligt biträde i det enskilda ärendet. Assistenterna kontaktar efter anvisning från teamledarna de offentliga biträdena utifrån Migrationsverkets biträdeslista över personer som har anmält intresse för att få uppdrag som offentligt biträde. Teamledarnas anvisningar varierar dock från konkreta förslag på biträden till att assistenterna själva väljer bland de biträden som har verksamhet inom asylprövningens geografiska upptagningsområde. I de fall en föreslagen person inte har möjlighet att ta uppdraget förekommer det också att assistenten överlåter till den uppringda advokatbyrån eller juristfirman att välja lämplig person. Denna person ska dock finnas med på Migrationsverkets biträdeslista.

Problem med biträdeslistan

På Migrationsverkets biträdeslista kan alla som är intresserade registrera sig. Som biträdeslistan nu ser ut är den enligt vår bedömning inget väl fungerande verktyg för asylprövningsenheterna vid deras val av biträden. Listan är tänkt att utgöra ett viktigt hjälpmedel för asylprövningsenheterna vid valet av biträden. Det finns dock många problem med biträdeslistan. Som den ser ut i dag ger den otillräcklig hjälp i förordnandeprocessen. Det framgår inte av listan om ett biträde är advokat eller biträdande jurist vid advokatbyrå. För personer som inte är verksamma vid advokatbyrå går det inte heller att avgöra vilken utbildningsbakgrund personen har. Vidare går det inte att följa upp antal uppdrag per biträde under det senaste kvartalet eller året. Biträdeslistan innehåller också ett betydande antal dubletter, dvs. samma biträde förekommer under flera biträdesnummer på listan, vilket

ytterligare försvårar uppföljningen av antal uppdrag per biträde. Det kan även dröja länge innan personer som inte längre är aktuella för uppdrag avaktiveras eller tas bort från listan.

Statskontorets förslag

Statskontoret redovisar två alternativ till dagens förordnandeprocess, en auktorisationsmodell för offentliga biträden inom migrationsområdet och en ny modell för en mer enhetlig lämplighetsbedömning av biträden. Av de två alternativen föreslår vi det sistnämnda. Statskontorets förslag innebär att Rättshjälpsmyndigheten får i uppdrag att utföra den *grundläggande lämplighetsbedömningen* av personer som inte är advokater eller biträdande jurister (övriga jurister). Däremot ligger ansvaret för att *förordna* offentliga biträden fortfarande kvar på Migrationsverket. Myndigheten har också kvar skyldigheten att ta ställning till om en person som förordnas till offentligt biträde är lämplig för det enskilda ärendet.

Vad gäller advokater och biträdande jurister på advokatbyråer anser Statskontoret att en grundläggande lämplighetsbedömning inte behöver göras. Detta fråntar dock inte Migrationsverket ansvaret för att tillse att advokater och biträdande jurister är lämpliga för det enskilda uppdraget.

Rättshjälpsmyndigheten bör bli ny instans för grundläggande lämplighetsbedömningar av övriga jurister

Rättshjälpsmyndigheten arbetar utifrån enhetliga rutiner, medan bristande enhetlighet är ett av problemen i Migrationsverkets förordnandeprocess. Statskontorets bedömning är att såväl processens legitimitet som enhetlighet skulle förbättras om Rättshjälpsmyndigheten får i uppdrag att genomföra den grundläggande lämplighetsbedömningen av övriga jurister. En sådan modell skulle också bidra till att personer som är olämpliga för ett uppdrag i ökad utsträckning kan sällas bort.

Om den grundläggande lämplighetsbedömningen av övriga jurister utförs av Rättshjälpsmyndigheten skulle också Migrationsverkets förordnandeprocess kunna bli mer enhetlig. Om denna lämplighetsbedömning utförs av annan instans kan asylprövningsenheterna fokusera på sitt huvuduppdrag, nämligen asylprövning.

Rättshjälpsmyndigheten är en rikstäckande myndighet och har som huvuduppgift att arbeta med biträdesfrågor. Myndigheten har därmed en stor vana och kompetens inom det området. Rättshjälpsmyndigheten är också till skillnad från Migrationsverket samlad på en ort, vilket väsentligt underlättar en enhetlig lämplighetsbedömning.

Rättshjälpsmyndigheten kontrollerar alltid de juridiska ombud som inte är advokater eller biträdande jurister på advokatbyrå. Vid den kontrollen begär myndigheten in betyg och andra behörighetshandlingar, referenser från domstol och eventuellt också andra referenser. Vi anser att i princip samma förfarande bör tillämpas för övriga jurister som vill ta uppdrag som offentliga biträden i migrationsmål.

Rättshjälpsmyndigheten för också akter över de övriga jurister som har föreslagits som rättshjälpsbiträde och över deras förordnanden. Där samlas även negativa omdömen från domstol, eller från den person som det juridiska ombudet har biträtt. Enligt Statskontoret bör ett liknande förfarande tillämpas även för övriga jurister i migrationsmål.

Avgörande för att den modell vi föreslår ska fungera på ett bra sätt är att Migrationsverket och Rättshjälpsmyndigheten skapar effektiva rutiner för sitt samarbete. Ett sätt att få tyngd i och legitimitet för samarbetet vore att myndigheternas chefer träffade ett samarbetsavtal, där rutinerna för hur informationen ska förmedlas mellan myndigheterna slås fast.

Statskontorets förslag innebär en ökning av Rättshjälpsmyndighetens arbetsuppgifter. Resurser bör därför i motsvarande omfattning föras över från Migrationsverket till Rättshjälpsmyndigheten.

Migrationsverket får fortsatt en viktig roll i förordnandeprocessen

Migrationsverket kommer med vårt förslag även fortsättningsvis att ha en viktig roll i förordnandeprocessen, utöver att besluta om förordnanden av biträden. Det är Migrationsverket och migrationsdomstolarna som får förstahandskunskap om det offentliga biträdets kompetens. Om en övrig jurist missköter sitt uppdrag som offentligt biträde bör den informationen förmedlas till Rättshjälpsmyndigheten, liksom Migrationsverket redan i dag informerar Advokatsamfundet om kritik som gäller advokater och biträdande jurister.

Migrationsverket ansvarar även fortsättningsvis för biträdeslistan. Statskontorets bedömning är dock att listan måste förbättras på ett antal punkter för att kunna fungera som det hjälpmedel i förordnandeprocessen som den är avsedd att vara.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Asylprövningsprocessen är av central betydelse för den som söker asyl. Den asylsökande kan inte förväntas ha någon kännedom om den lagstiftning och praxis som styr asylprövningen. Sökande kan normalt inte heller språket, har begränsad kunskap om det svenska samhället och kan också lida av dålig hälsa på grund av upplevelserna i hemlandet. För att säkerställa att en asylsökande får en rättssäker handläggning av sitt ärende har han eller hon rätt till ett s.k. offentligt biträde, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Rätt till offentligt biträde kan under vissa förutsättningar finnas också i andra migrationsärenden. Migrationsverket är den myndighet som ansvarar för att förordna offentliga biträden i migrationsärenden.

Det är av flera skäl mycket viktigt att funktionen som offentligt biträde i migrationsärenden utförs på ett fullgott sätt. Utifrån de asylsökandes perspektiv är det viktigt att ärendena hanteras rättssäkert och att de sökandes intressen tillvaratas. För samhället är det också viktigt att utrednings- och domstolsförfarandet genomförs rättssäkert och effektivt och inte försvåras eller fördyras. Det måste därför ställas höga krav på den som förordnas till offentligt biträde. Det är Migrationsverkets ansvar att se till att en asylsökande får ett offentligt biträde som har de nödvändiga kvalifikationerna för uppdraget. I myndighetens uppdrag ingår därför att pröva om en person är lämplig som offentligt biträde i ett visst ärende.

Utvärderingsutredningen påtalade i sitt delbetänkande *Sekretess och offentliga biträden i utlämningsärenden* (SOU 2008:65) brister i Migrationsverkets rutiner för lämplighetsbedömning av offentliga biträden. Utredningen noterade också att det förekom offentliga biträden som inte hade tillräcklig kunskap eller på annat sätt inte ansågs vara lämpliga för uppdraget. Eftersom Migrationsverket under år 2008 hade inlett

ett projekt för att komma till rätta med de påtalade bristerna, och även hade för avsikt att genomföra en rad andra förbättringar av myndighetens hantering av biträdesfrågor, ansåg utredningen att det för tillfället inte fanns anledning att föreslå att ett auktorisationsssystem skulle införas eller att någon annan instans, exempelvis migrationsdomstolarna, skulle överta förordnandeansvaret.

Tillsammans med UNHCR presenterade Migrationsverket år 2011 en rapport om kvaliteten i svensk asylprövning.¹ I rapporten konstateras att det fortfarande fanns vissa brister såväl i Migrationsverkets förordnanderutiner som i lämpligheten hos ett antal biträden.

1.2 Uppdraget till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera Migrationsverkets handläggning av frågor som avser förordnande av offentligt biträde i migrationsärenden. Statskontoret ska särskilt överväga om Migrationsverkets rutiner för handläggning av biträdesfrågor, bl.a. vad gäller lämplighetsbedömning, är ändamålsenliga. Statskontoret ska också lämna de förslag till förändringar av Migrationsverkets handläggning som utvärderingen föranleder. Uppdraget ingår i regeringens migrationspolitiska överenskommelse med Miljöpartiet de gröna. Uppdraget i sin helhet framgår av bilaga 1.

1.3 Frågeställningar och avgränsningar

Av uppdragsformuleringen framgår att det är Migrationsverkets interna rutiner som står i fokus för utvärderingen. Som Statskontoret tolkar detta ska inte någon utvärdering av de offentliga biträdenas faktiska lämplighet göras. Som vi tolkar uppdraget omfattar det inte heller en omprövning av Migrationsverkets skyldighet, enligt 2 § lagen (1996:1620) om offentligt biträde, att besluta om förordnande av offentligt biträde.

För att genomföra uppdraget och besvara huvudfrågan om ändamålsenligheten i Migrationsverkets rutiner vid förordnanden behöver följande delfrågor besvaras:

¹ UNHCR & Migrationsverket, 2011. *Kvalitet i svensk asylprövning. En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd.*

- Hur ser Migrationsverkets rutiner för förordnande av offentliga biträden ut?
- Hur ser förordnandeprocessen ut i praktiken?
- Finns det förutsättningar att med Migrationsverkets nuvarande rutiner se till att adekvata lämplighetsbedömningar görs och att olämpliga biträden inte förordnas?

Migrationsverket har till uppgift att förordna biträden i såväl uppehållstillståndsärenden och asylärenden som anknytnings- och besöksärenden. Av det totala antalet förordnanden berör ca 85 procent asylärenden. I Statskontorets utvärdering har därför fokus legat på Migrationsverkets rutiner för förordnande i asylärenden. Denna avgränsning bedöms inte få några konsekvenser för besvarandet av huvudfrågan, eftersom rutinerna för förordnande inte skiljer sig märkbart mellan de olika ärendeslagen.

1.4 Hur uppdraget har genomförts

Utvärderingen bygger på intervjuer och dokumentstudier. Samtal har genomförts med drygt femtio personer verksamma vid Migrationsverket, migrationsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen, Advokatsamfundet, UNHCR, Amnesty, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar² samt Rättshjälpsmyndigheten.

Vid Migrationsverket har vi samtalat med personer som är ansvariga för förordnande frågor centralt inom organisationen. Vi har också genomfört intervjuer vid asylprövningsenheterna i Uppsala, Göteborg, Malmö, Solna och Boden. Vi har där talat med enhetschefer, teamledare³ samt i ett par fall assistenter. Vidare har vi intervjuat en projektledare för projektet e-asyl. Vi har också intervjuat assistenter vid två ansökningsenheter. I Malmö har vi även haft ett möte med processförarna⁴ vid förvaltningsprocessenheten och suttit med vid en förhand-

² Rådgivningsbyrån är en ideell organisation som bl.a. erbjuder kostnadsfri juridisk rådgivning i frågor som rör asyl.

³ Teamledaren leder en grupp på ca 6–7 personer på en asylprövningsenhet och ska samordna asylprövningsarbetet. I arbetsuppgiften ingår att besluta om offentligt biträde.

⁴ Processförare är handläggare som för Migrationsverkets talan när ett ärende överklagas till migrationsdomstol.

ling i migrationsdomstolen. I Solna har vi suttit med vid tre asylutredningar.

Utöver att samla kunskap om Migrationsverkets arbete och hur myndighetens riktlinjer och rutiner vid förordnande av offentliga biträden i praktiken tillämpas har vi också velat få en bild av hur det ser ut inom andra närliggande områden. Detta har inte enbart varit av betydelse för att bättre förstå Migrationsverkets rutiner för att förordna offentliga biträden, utan också för att kunna bedöma i vilken mån dessa rutiner skiljer sig från andra områden och vilka krav som rent generellt ställs på olika typer av biträden och försvarare. I samma syfte har vi valt att närmare studera förordnanden av rättshjälpsbiträden. Vi har genomfört intervjuer med en tjänsteman på Rättshjälpsmyndigheten samt studerat årsredovisningar och andra relevanta dokument som belyser hur Rättshjälpsmyndigheten arbetar med biträdesfrågor.

Vid sidan av intervjuer bygger rapporten på underlag och information från flera olika källor, dock främst från Migrationsverket. Myndigheten har också på annat sätt bistått i arbetet med utredningen.

Om termen övriga jurister

För de offentliga biträden som inte är advokater eller biträdande jurister vid advokatbyrå har vi i rapporten för enkelhetens skull valt att vanligtvis använda oss av termen *övriga jurister*.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets uppdrag har genomförts av en projektgrupp bestående av Peter Ehn (projektledare), Margareta Axén Andersson och Erik Magnusson (t.o.m. juni 2012). Till projektet har varit knuten en intern referensgrupp bestående av Nejra Milisic och Statskontorets chefsjurist Johan Sørensson.

Tidigare generaldirektören för Utlänningsnämnden, Håkan Sandesjö, har läst och kommenterat utkast till rapporten.

Migrationsverket och Rättshjälpsmyndigheten har faktagranskat delar av rapporten.

1.5 Rapportens disposition

Rapporten är upplagd på följande sätt. I kapitel 2 redogör vi för hur regleringen på området ser ut. Vi gör också vissa jämförelser med närliggande rättsområden. I kapitel 3 redovisar vi kvantitativa data med fokus på antal biträden och förordnanden samt kostnader för dessa. Kapitel 4 beskriver förordnandeprocessen och de förändringar som har genomförts samt hur processen ser ut i praktiken. Här redogörs också för de olika utvecklingsprojekt som Migrationsverket har drivit i syfte att bl.a. förbättra förordnandeprocessen. I kapitel 5 diskuteras de problem vi har funnit i Migrationsverkets förordnandeprocess. Slutligen i kapitel 6 sammanfattar vi våra bedömningar och presenterar Statskontorets förslag.

2 Regleringen av offentliga biträden

I detta kapitel redogör vi för vilka lagar som reglerar förordnandet och lämplighetsprövningen av offentliga biträden. Vi redovisar också de särskilda regler som gäller för advokater och biträdande jurister samt i det sammanhanget Advokatsamfundets roll. Vi gör även vissa jämförelser med hur den juridiska hjälpen inom några andra rättsområden ser ut.

2.1 Offentliga biträden inom migrationsområdet

Rätt till offentligt biträde

Inom migrationsområdet har den enskilde sökanden i vissa fall rätt till ett offentligt biträde. Möjligheterna att få ett offentligt biträde i migrationsfrågor har funnits sedan år 1972. Det offentliga biträdet ska tillvarata den enskildes intresse i ett migrationsärende.⁵ Rätt till biträde gäller främst i ärenden där det finns risk för avvísning eller utvisning. Bestämmelser om offentliga biträden återfinns i lagen om offentligt biträde, utlänningslagen och rättshjälpslagen.⁶ Rätten till offentligt biträde frikopplades år 1997 från rättshjälpen och regleras sedan dess i de lagar som reglerar de verksamhetsområden där rätt till offentliga biträden kan förekomma. En av orsakerna till förändringen var, enligt förarbetena till ny rättshjälpslag, att kostnaderna för offentliga biträden borde finansieras inom de verksamhetsområden där de förekommer och inte belasta rättsväsendet.⁷ För offentliga biträden står staten för kostnaderna i samtliga instanser. Inom EU föreskriver asylprocedurdirektivet att medlemsstaterna ska erbjuda kostnadsfritt juridiskt bi-

⁵ Offentligt biträde kan även förordnas till enskild i mål eller ärende om tvångsvård av unga, missbrukare eller psykiskt sjuka.

⁶ Lag (1996:1620) om offentligt biträde, utlänningslagen (2005:716), rättshjälpslagen (1996:1619).

⁷ Proposition 1996/97:9, Ny rättshjälpslag, s. 180 ff.

stånd i andra instans, medan juridisk rådgivning i första instans får erbjudas på egen bekostnad.

Utöver de lagar som reglerar offentligt biträde har Migrationsverket utarbetat interna riktlinjer och tillämpningsanvisningar för förordnandet av offentliga biträden.

Enligt 2 § lagen (1996:1620) om offentligt biträde är det den myndighet som handlägger ett mål eller ett ärende i sak som också ska besluta i frågor om offentligt biträde. I migrationsärenden är det i huvudsak Migrationsverket som beslutar om offentligt biträde. I vissa fall beslutar en polismyndighet, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen i olika frågor som rör offentligt biträde.

Bestämmelser om förutsättningarna för att offentligt biträde ska förordnas finns i 18 kap. utlänningslagen. I 1 § föreskrivs att offentligt biträde ska förordnas i vissa mål eller ärenden enligt utlänningslagen, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. De ärenden som avses är t.ex. asylärenden där fråga om avvisning eller utvisning uppkommer. Det föreligger således en presumtion för att offentligt biträde ska förordnas i sådana ärenden.⁸ I förarbetena till lagen har framhållits att de enda undantagen från presumptionsregeln är där det framstår som klart att den asylsökande kommer att beviljas uppehållstillstånd eller där det är uppenbart att det inte föreligger grund för uppehållstillstånd. I ärenden om överföring enligt Dublinförordningen⁹ till annan EU-stat för asylprövning förordnas normalt inte offentligt biträde.¹⁰

Om den sökande överklagar Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning till migrationsdomstolen följer vanligtvis det offentliga biträdet med till denna instans. Om den sökande tidigare inte haft offentligt biträde eller om ett nytt biträde måste förordnas är det migrationsdomstolen som förordnar det nya biträdet. Dessa situationer förekommer dock sällan.

⁸ Prop. 1977/78:90 Om ändring i utlänningslagen s. 67.

⁹ Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

¹⁰ Migrationsöverdomstolen, MIG 2010:9.

Personer som kan förordnas som offentligt biträde

Vilka som kan förordnas som offentligt biträde regleras i rättshjälpslagen. Av 26 § i lagen framgår att ”till rättshjälpsbiträde får förordnas advokat och biträdande jurist på en advokatbyrå, eller någon annan som är lämplig för uppdraget. Har den rättssökande själv föreslagit någon som är lämplig ska denne förordnas om det inte finns särskilda skäl mot det.” Denna paragraf ska tillämpas även vid förordnande av offentligt biträde, vilket innebär att kraven på offentligt biträde är desamma som för rättshjälpsbiträden.¹¹ Lämplighetskravet omfattar även advokater och biträdande jurister. I lagen finns dock ingen precisering av vad som inbegrips i begreppet lämplighet.

Några formella krav på offentliga biträden finns inte, även om biträdet i regel förutsätts ha en juristexamen. Av propositionen som föregick den nya rättshjälpslagen framgår att syftet med att så långt som möjligt garantera att rättshjälpsbiträden har tillräckliga kvalifikationer kan uppnås genom att de som förordnar biträden gör en verklig prövning av biträdets kvalifikationer.¹²

För att en person utan juristexamen ska anses som lämplig framhåller Utvärderingsutredningen att personen ska ha ”stora kunskaper på något särskilt område och att detta kan medverka till att angelägenheten behandlas på ett bättre och mer effektivt sätt än vad som annars skulle ha varit fallet”.¹³ Den som vill förordnas som biträde har bevisbördan för att han eller hon uppfyller lämplighetskraven. Utredningen bedömer också att Migrationsverket ska ha möjlighet att ta särskild hänsyn till den speciella kompetens som krävs i ärenden som rör barn eller andra som befinner sig i speciellt känsliga situationer. I dessa fall kan särskilda krav behöva ställas på den som förordnas.

I rättshjälpslagen regleras också att ett biträde får entledigas om det finns skäl till det. Byte av biträde får ske efter särskilt tillstånd och bara om det finns särskilda skäl. Om byte av biträde har skett en gång, får nytt byte ske endast om det finns synnerliga skäl.

¹¹ 5 § lagen om offentligt biträde.

¹² Prop. 1996/97:9, Ny rättshjälpslag s. 156 ff.

¹³ SOU 2008:65 s. 83.

Vidare finns enligt allmän förvaltningsrätt ett antal bestämmelser om möjlighet till avvisande av ett biträde eller ombud. Enligt 9 § förvaltningslagen (1986:223) får myndigheten avvisa ett ombud eller biträde som visar oskicklighet eller oförstånd, eller är olämplig på något annat sätt. På samma sätt föreskriver 48 § i förvaltningsprocesslagen (1971:291) att rätten får avvisa ett ombud eller biträde som visar oskicklighet eller oförstånd eller på annat sätt är olämpligt.

Migrationsverkets riktlinjer för offentliga biträden

Migrationsverket har i sin handbok i migrationsärenden angett närmare riktlinjer för hur de berörda lagarna ska tillämpas vid förordnande av offentligt biträde i migrationsärenden.¹⁴ Myndigheten anger i handboken att advokater och jurister förutsätts vara lämpliga. Andra personer ska innan de får sitt första uppdrag lämna in vitsord på sin lämplighet till Migrationsverket. Det framgår också av handboken att ett rättsligt biträde ska ha en ansvarsförsäkring och F-skattsedel. Vidare anges att personer som är försatta i konkurs inte bör förordnas. Det samma gäller om personens redlighet i övrigt kan ifrågasättas.

Regler för advokater och biträdande jurister vid advokatbyrå

För advokater och biträdande jurister vid advokatbyråer finns bindande regelverk. Advokatsamfundet har också vissa myndighetsuppgifter gentemot dessa.

Endast den som är med i Advokatsamfundet får kalla sig advokat. För att bli advokat krävs en juristexamen och praktisk verksamhet i tre år. Sedan år 2004 krävs även en sex veckors advokatutbildning med efterföljande examination. Advokater måste också förbinda sig att delta i obligatorisk vidareutbildning. Enligt rättegångsbalken ska advokater iaktta god advokatsed. De är också skyldiga att följa de etiska regler som gäller för advokater. En advokat omfattas via sitt medlemskap i Advokatsamfundet av en grundläggande ansvarsförsäkring. I flera fall krävs dock kompletterande ansvarsförsäkringar för olika verksamhetsområden.

¹⁴ Migrationsverket. Handbok i migrationsärenden. Offentligt biträde.

Advokatsamfundet har ett tillsynsansvar över advokater, vilket regleras i 8 kap. 6–9 §§ rättegångsbalken.¹⁵ Tillsynsansvaret regleras sedan närmare i Advokatsamfundets stadgar vilka fastställs av regeringen. Tillsynen kan resultera i olika disciplinära åtgärder och vid allvarliga förseelser även uteslutning ur Advokatsamfundet. En viss tillsyn finns också över de biträdande juristerna vilka är verksamma på advokatbyrå. Detta eftersom de förutsätts stå under tillsyn och handledning av en advokat, vilket ska säkerställa att de fullgör sina uppgifter på sätt som god advokatsed kräver.

Tidigare har tillsynsansvaret främst omfattat att utreda anmälningar mot enskild advokat. Från och med år 2010 har Advokatsamfundet även börjat med viss proaktiv tillsyn. Samfundet utarbetade vidare, år 2011, nya vägledande regler om god advokatsed¹⁶. Av den nya vägledningen framgår att en advokat får ange viss inriktning på sin verksamhet endast om advokaten har särskilda insikter i och erfarenhet av angivet verksamhetsområde. Advokater ska också förbinda sig att delta i obligatorisk vidareutbildning och särskilt förkovra sig inom de områden de är verksamma inom. Det sistnämnda uppger samfundet att de kontrollerar varje år. Advokatsamfundets myndighetsuppgifter består utöver tillsynen även av att godkänna nya advokater.

Även Justitiekanslern har ett ansvar för tillsyn över advokater. Detta görs främst genom att bevaka Advokatsamfundets tillsynsverksamhet.

För övriga jurister och andra som arbetar som offentliga biträden saknas liknande regler och tillsyn.

2.2 Jämförelse med andra områden

Inom rättsväsendet finns olika slags företrädare som ska ta tillvara den enskildes rätt. Dessa företrädare regleras i bland annat rättegångsbalken och rättshjälpslagen. För den här rättsliga hjälpen får den enskilde stå för en del av kostnaderna, utom när det gäller offentliga försvarare.

¹⁵ Det är en unik konstruktion att Sveriges Advokatsamfund, som i övrigt är en privaträttslig organisation, har en myndighetsuppgift som innebär tillsynsansvar över en yrkeskår. För revisorer, mäklare m.fl. ligger tillsynsansvaret på statliga myndigheter.

¹⁶ Advokatsamfundet 2011, *Vägledande regler för god Advokatsed, med kommentarer*.

Nedan ges exempel på företrädare inom några rättsområden som togs upp i Utvärderingsutredningens delbetänkande.¹⁷

Rättshjälpsbiträde

I rättshjälpslagen finns regler om när rättshjälp får beviljas. Den som har fått rättshjälp får ett rättshjälpsbiträde förordnat för sig. Rättshjälp får beviljas en person som har behov av juridiskt biträde utöver rådgivning, om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och den rättssökande har en inkomst som understiger ett visst belopp. Ett rättshjälpsbiträde kan beviljas i bl.a. vissa civilrättsliga tvistemål, exempelvis vårdnadstvister och ärenden om äktenskapsskillnad.

Rättshjälpsbiträdet ska vara advokat, biträdande jurist på advokatbyrå eller annan som är lämplig för uppdraget. I regel krävs juristexamen. Samma krav ställs alltså på ett rättshjälpsbiträde som på ett offentligt biträde.

Målsägandebitråde

Ett målsägandebitråde biträder som framgår av namnet målsäganden vid en rättegång. Oftast förekommer målsägandebitraden i sexualbrottsmål. Ett målsägandebitråde förordnas av rätten på begäran av målsäganden eller när det annars finns anledning till det.

Samma behörighetsregler gäller för målsägandebitråde som för rättshjälpsbiträde och offentligt biträde. Målsägandebiträdet ska med andra ord vara advokat, jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget.

Särskild företrädare för barn

Särskilda företrädare för barn bistår barn under 18 år som blivit utsatta för brott av viss grad. Ofta gäller det fall om våld eller övergrepp från nära anhörig. Ansökan om särskild företrädare görs av åklagare och beslut fattas av rätten.

För att vara behörig som särskild företrädare för barn krävs att personen är advokat, biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenska-

¹⁷ SOU 2008:65 s. 85 ff.

per är särskilt lämpad. Kraven på särskilda företrädare för barn är således i stort sett identiska med kraven på offentligt biträde, rättshjälpsbiträde och målsägandebitråde. Skillnaden är att kunskap, erfarenhet och personliga egenskaper här lyfts fram som ett krav när företrädaren är övrig jurist.

Offentlig försvarare

En offentlig försvarare biträder en person som är misstänkt för något brott. Staten står för hela kostnaden för offentlig försvarare, i likhet med vad som gäller för offentligt biträde.

Den offentlige försvararen ska som huvudregel vara advokat. Dessutom krävs att advokaten bedöms lämplig för uppdraget. Om det finns särskilda skäl kan undantag göras för en person som har avlagt ”för behörighet till domarämbetet föreskrivna kunskapsprov och dessutom anses lämplig”. Särskilda skäl kan exempelvis vara om det inte finns tillräckligt med advokater vid den aktuella domkretsen. Undantag kan också göras om en medlem i ett fackförbund föreslår en erfaren förbundsjurist som inte är advokat. Kraven på en offentlig försvarare är således strängare än för ett offentligt biträde och ett rättshjälpsbiträde, eftersom i princip endast advokater och biträdande jurister har rätt att vara offentliga försvarare.

En offentlig försvarare utses alltid formellt av rätten, även om den offentliga försvararen ofta har kopplats in tidigt i samband med att någon blivit informerad om brottsmisstanke.¹⁸

¹⁸ 21 kap 3 § rättegångsbalken.

3 Förordnandeprocessen i siffror

År 2011 förordnade Migrationsverket offentliga biträden för ca 21 300 personer i migrationsärenden. Drygt 18 000 av förordnandena, vilket motsvarar ca 85 procent, gällde asylsökande och ca 15 procent gällde sökande inom övriga migrationsärenden såsom arbetstillstånd, besök och bosättning.

Av de 18 000 asylsökande som fick offentligt biträde var 2 660 barn utan vårdnadshavare i Sverige. Eftersom Migrationsverket förordnar offentligt biträde för samtliga ensamkommande barn innebär det att dessa förordnanden utgjorde ca 15 procent av förordnandena för asylsökande.

Andelen av de asylsökande som tilldelats ett offentligt biträde uppgick i genomsnitt till 61 procent. För de övriga migrationsärenden fick färre än 2 procent av de sökande ett offentligt biträde.

Den sökande har möjlighet att själv föreslå en person som offentligt biträde. Andelen sökande som själva kommer med förslag varierar enligt Migrationsverket både över tid och mellan olika asylprövningsenheter. Flest egna önskemål kommer från sökande vars ärenden handläggs i Solna. Där beräknas mellan 30–40 procent komma med egna önskemål. I Boden är de egna önskemålen ovanliga. Vidare är det vanligare att de som söker asyl för andra gången har egna önskemål om offentligt biträde jämfört med de som söker asyl för första gången. Migrationsverket för dock ingen samlad statistik över hur många som kommer med egna förslag till offentligt biträde.

Av drygt 21 300 förordnanden som offentligt biträde under år 2011 gick nästan 4 300, motsvarande ca 20 procent, till övriga jurister. Antalet förordnanden av övriga jurister som offentliga biträden har ökat något sedan år 2008 då antalet var drygt 3 600 och andelen ca 16 procent.

Antalet offentliga biträden som fick uppdrag år 2011 uppgick till ca 1 200. Av dessa var ca 1 000 advokater eller biträdande jurister vid advokatbyrå. Därutöver har vi vid en genomgång av Migrationsverkets biträdeslista funnit fler än 1 500 namn, varav ca 1 100 är advokater eller biträdande jurister vid advokatbyrå, vilka varken år 2010 eller 2011 har fått något förordnande. Av de som inte har haft uppdrag under de senaste åren finns emellertid både personer som inte har fått något uppdrag år 2010 och 2011 fast de är intresserade och personer som av Migrationsverket har blivit registrerade som passiva, dvs. inte längre är aktuella för uppdrag. Det har inte varit möjligt för Migrationsverket att på ett enkelt sätt ta fram uppgifter på hur många av de som inte fått uppdrag som fortfarande är intresserade av sådana.

De offentliga biträden som förordnades år 2011 fick i genomsnitt 18 uppdrag var, men spridningen är stor. Drygt 40 procent fick mellan 1–5 förordnanden och ca 13 procent fick fler än 40 förordnanden. Ett 20-tal biträden hade fler än 100 uppdrag år 2011. Övriga jurister hade något högre antal uppdrag i genomsnitt (21 st) än advokater och biträdande jurister (17 st). Övriga jurister har i högre utsträckning än advokater eller biträdande jurister fler än 40 uppdrag per år.

Migrationsverkets kostnader för förordnade biträden uppgick år 2011 till 213,4 miljoner kronor varav 207 miljoner (97 procent) avsåg offentliga biträden i asylärenden. Kostnaderna för offentligt biträde för de asylsökande har under senare år uppgått till mellan 24 och 29 procent av kostnaderna för asylprövningen.

I tabell 3.1 framgår utvecklingen av antal offentliga biträden, antal förordnanden och kostnader för åren 2008–2011.

Tabell 3.1 Förordnanden och kostnader för offentliga biträden åren 2008–2011.

	År 2008	År 2009	År 2010	År 2011
Antal förordnanden av offentligt biträde i migrations-ärenden ¹⁾²⁾	22 393	18 255	21 390	21 325
varav antal asylsökande ¹⁾	18 801	14 917	17 333	18 057
Andel av de asylsökande som hade offentligt biträde ¹⁾	77 %	62 %	54 %	61 %
Antal förordnande av övriga jurister ²⁾	3 600 16 %	3 388 19 %	4 338 20 %	4 283 20 %
Antal offentliga biträden med uppdrag ²⁾	1 109	1 084	1 107	1 197
varav övriga jurister ²⁾	163 15 %	162 15 %	186 17 %	203 17 %
Antal uppdrag i genomsnitt per offentligt biträde ²⁾	20	17	19	18
Andel av de offentliga biträdena med 1-5 förordnanden ²⁾	34 %	43 %	42 %	42 %
Andel av biträden med fler än 40 förordnanden ²⁾	15 %	11 %	14 %	13 %
Kostnader för offentliga biträden totalt (mkr) ¹⁾	231	225	176	213
varav för ärenden inom asylprocessen ¹⁾	226	219	171	207
varav för ärenden inom arbete, besök och bosättning ¹⁾	5	6	5	6
Kostnad för off. biträde per asylsökande (kr) ³⁾	12 021	14 681	9 866	11 464

¹⁾ Källa: Migrationsverkets årsredovisningar.

²⁾ Källa: Migrationsverkets statistik över offentliga biträden, bearbetad av Statskontoret.

³⁾ Källa: Migrationsverkets årsredovisningar, bearbetat av Statskontoret.

4 Migrationsverkets hantering av biträdesförordnanden

I detta kapitel redogör vi för Migrationsverkets hantering av biträdesförordnanden. Vi inleder med Migrationsverkets biträdesprojekt som genomfördes åren 2008 och 2009. Vi tar även upp det pågående e-asylprojektet inom ramen för det större projektet e-Migration och VIS.¹⁹ Vi redogör även kort för Migrationsverkets övriga utvecklingsarbete för att effektivisera asylprövningen, liksom för den studie av kvaliteten i asylprövningen som genomfördes av UNHCR i samarbete med Migrationsverket, i de delar dessa arbeten berör biträdesförordnandena. Därefter redovisas det avtryck Utvärderingsutredningens kritik, biträdesprojektet och övrigt utvecklingsarbete har gjort i Migrationsverkets handbok i migrationsärenden och i riktlinjer och rutiner i migrationsfrågor för förordnande av offentliga biträden. Vi redogör slutligen för rutinerna vid några asylprövningsenheter och hur Migrationsverkets riktlinjer tillämpas där.

4.1 Projektet Offentliga biträden i utlänningsärenden

Våren 2008 påbörjade Migrationsverket projektet Offentliga biträden i utlänningsärenden. Projektets övergripande mål var att öka rättssäkerheten för de asylsökande genom att åstadkomma en enhetlig och effektiv hantering av offentliga biträden och att säkerställa att de biträden som anlitas har tillräckliga kvalifikationer för sina uppdrag.

Till projektet knöts en referensgrupp med representanter för externa organisationer, bland annat Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Advokatsamfundet och Domstolsverket. Projektet med-

¹⁹ VIS=(Visa Information System), gemensamt informationssystem för Schengenvisum.

finansierades till hälften av Europeiska flyktingfonden och avrapporterades våren 2009.

En viktig del i projektarbetet gällde att utarbeta enhetliga rutiner för bedömningen av de offentliga biträdenas lämplighet och kompetens samt att fastställa beslutsnivå i organisationen för förordnandet av biträden. I denna del tog projektet bl.a. upp och arbetade med den kritik som hade framförts i Utvärderingsutredningens delbetänkande.

Projektet arbetade även med att ta fram en enhetlig myndighetsövergripande beslutsmodell som skulle användas vid förordnande av biträden. Där skulle framgå grundläggande information om vad som ingår i biträdets uppdrag samt vilka lämplighets- och redlighetskrav Migrationsverket ställer på biträdena.

Projektet utarbetade också ett förslag till en portal på Migrationsverkets webbsida med övergripande information till potentiella biträden samt en portal på Migrationsverkets intranätsida med information till handläggare om hantering av biträdesförordnanden.

Projektet skulle även klargöra vilka kompetenskrav som kan komma att ställas på ett offentligt biträde. En uppgift som påbörjades men inte hann genomföras var att formalisera en återkoppling av hur biträdenas uppdrag genomförts till representanter för de offentliga biträdena.

Lämplighetsbedömning och fördelning av uppdrag bland biträden

Migrationsverket anger i utvecklingsprojektets slutrapport våren 2009 att bland de viktigaste förändringarna jämfört med tidigare är att lämplighetsbedömningen av ett offentligt biträde alltid ska göras i samband med att ett biträde ska förordnas för ett visst ärende.

Migrationsverkets utgångspunkt är att advokater och biträdande jurister är att betrakta som lämpliga som offentligt biträde om inget annat har framkommit. Om inte den sökande föreslår en viss person skulle därför i första hand en advokat eller en biträdande jurist på advokatbyrå förordnas som offentligt biträde.

Projektet skulle även utarbeta förslag till riktlinjer för hur förordnanden ska göras sakligt, opartiskt och rättvist. Dessa förslag hann dock inte slutföras under projekttiden. Orsaken uppgavs vara att det krävdes ett datasystem som medgav en effektiv överblick över vilka de offentli-

ga biträdena var samt antalet uppdrag de för tillfället hade och hade haft den senaste tiden. Projektets arbete i denna del sköts därför på framtiden i avvaktan på att ett nytt IT-system för offentliga biträden kunde tas fram. Det arbetet påbörjades våren 2011 i projektet e-asyl. Det projektet beskrivs kortfattat i avsnitt 4.2.

Enligt projektplanen skulle även kravet på biträdets närhet till asylprövningsorten respektive den asylsökandes vistelseort ses över. Denna uppgift sköts upp i avvaktan på ett EU-direktiv om förändring av närhetskravet. Översynen har numera slutförts i och med att Migrationsverket har beaktat propositionen om den enskildes val av rättsligt biträde.²⁰ Det innebär att Migrationsverket fastställt att det offentliga biträdet i första hand ska ha sin verksamhet nära den ort där asylprövningen och därmed den muntliga förhandlingen äger rum. Om den asylsökande begär ett biträde som har sin verksamhet långt från asylprövningsorten ska Migrationsverket kunna ge förhandsbesked om myndigheten kommer att ersätta merkostnaderna för detta.

Beslutsnivå för att förordna offentligt biträde

Projektet utarbetade även riktlinjer som innebär att förordnandet av offentligt biträde ska delegeras till lägst handläggare. Tidigare hade assistenterna haft viss rätt att besluta om förordnande av offentligt biträde. I dag är det främst teamledare, dvs. nivån över handläggare, som formellt beslutar om förordnande av offentligt biträde.

Förslag om att ta tillvara erfarenheter från offentliga biträden

Utvärderingsutredningen poängterade att erfarenheter från tidigare uppdrag måste tas tillvara inför nya förordnanden och ansåg att det inte var en godtagbar ordning att den som åsidosatt sina plikter kunde få nya förordnanden utan särskilda överväganden.²¹ Projektet utarbetade rutiner för att upptäcka brister hos offentliga biträden och för att hantera information om dessa brister.

Central organisation för offentliga biträden.

Ett resultat av projektet var att Migrationsverket inrättade en central organisation med en expertfunktion för frågor om offentliga biträden. Syftet var att hålla ihop Migrationsverkets rutiner och praxis i frågor

²⁰ Prop. 2008/09:232, *Den enskildes val av rättsligt biträde*.

²¹ SOU 2008:65 s. 118.

som rör offentliga biträden samt följa utvecklingen inom rättshjälpsområdet. Utöver den centrala experten knöts kontaktpersoner från olika regioner till den centrala organisationen. Den centrala experten och de regionala kontaktpersonerna utgör tillsammans en samordningsgrupp för biträdesfrågor. Gruppen träffas var sjätte vecka för att ta upp olika frågor som rör förordnanden av offentliga biträden samt diskutera enskilda anmälningar av olämpligt agerande av biträden. Anmälningarna kan komma både från sökande, externa organisationer och från handläggare som arbetar med asylutredningar.

Enligt projektets förslag skulle även kontaktpersoner ute på de trettio-talet asylprövningsenheterna utses. De skulle fungera som en länk mellan den centrala organisationen och de som i sin verksamhet kommer i kontakt med offentliga biträden. Detta för att förbättra kunskapen om de offentliga biträdena och hålla samman erfarenheter från deras arbete. Detta har emellertid inte fungerat som avsett, bl.a. beroende på en hög personalomsättning. På vissa av de åtta asylprövningssorterna finns dock kontaktpersoner kvar.

Förteckning över personer som inte bör förordnas som offentligt biträde

Som ett resultat av projektet upprättade Migrationsverket en förteckning över personer som myndigheten bedömer är olämpliga att förordnas som offentliga biträden. Upprättandet av förteckningen var enligt Migrationsverket den åtgärd som fick störst genomslag och också uppmärksammades externt och av media. Formerna för denna s.k. svarta lista har även fått kritik av Justitieombudsmannen (JO).²² JO ansåg att detta sätt att förklara någon för olämplig som offentligt biträde var att likställa med en formlös obehörighetsförklaring. För att öka rättssäkerheten måste Migrationsverket, enligt JO, fatta ett formellt beslut som den enskilde kan överklaga.

Migrationsverket har efter JO:s kritik tonat ner listans rättsliga verkan till att fungera som ett beslutsunderlag för myndighetens medarbetare, så att de ska vara observanta på att biträdet vid tidigare förordnanden har brutit i sitt uppdrag. Den centrala organisationen för biträdesfrågor har ansvar för förteckningen. Teamledare och andra som arbetar med

²² JO 2010/11 s. 308. Dnr 1046-2009.

förordnanden har behörighet att via det centrala datasystemet se vilka personer som finns på listan.

4.2 Projektet e-asyl

Projektet e-asyl startade våren 2011 och syftar bland annat till att ta fram ett förslag på förbättrad hantering av biträdesförordnanden inom ramen för ett större projekt inom asylområdet kallat e-Migration och VIS. En väsentlig del av e-asylprojektet är att utforma ett IT-system för att underlätta hanteringen av offentliga biträden, effektivisera boknings- och förordnanderutiner och i övrigt förenkla ärendehantering. Systemet ska även underlätta kvalitetsuppföljning av biträdenas genomförda uppdrag. En försöksverksamhet planerades ursprungligen till våren 2012. En viktig del i det nya systemet är att Migrationsverket ska kunna automatisera valet av biträde genom att endast ha med personer på listan som kan uppvisa relevant utbildning och/eller erfarenhet av migrationsärenden samt processvana. Försöksverksamheten skulle endast omfatta advokater och biträdande jurister vid advokatbyrå.

Vad gäller att säkerställa att biträden har tillräckliga kvalifikationer och att följa upp kvaliteten i deras arbete har projektet även tagit hänsyn till UNHCRs rekommendationer för att öka rättssäkerheten inom asylprövningen (se avsnitt 4.3).

Det ursprungliga förslaget innebar att namn- och adressuppgifterna över offentliga biträden skulle kompletteras med personnummer, vissa uppgifter om kompetensnivå samt eventuell specialisering, t.ex. barnkompetens, landspecialisering m.m. Detta strider emellertid enligt Datainspektionen mot vad en intresselista över offentliga biträden får omfatta enligt 4 § i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

Migrationsverket har med anledning av Datainspektionens ställningstagande skrivit till regeringen för att få en ändring i förordningen.

Migrationsverket har i oktober 2012 inlett en begränsad försöksverksamhet med ett nytt system för förordnande och bokning av offentliga biträden som ett pilotprojekt i Malmö. Ett femtiotal advokater och

biträdande jurister omfattas av försöket. Inom försöket byggs ett separat namn- och adressregister upp. Där kommer även, efter godkännande av de personer som är med i försöket, uppgift om person- och organisationsnummer att registreras. De som omfattas av försöket bedöms generellt som lämpliga för att ta uppdrag som offentliga biträden. Inom ramen för försöket ska prövas om uppdragen kan fördelas jämnare än vad som sker i dag. De offentliga biträdena ska genom att logga in i systemet tala om vilka tider de är lediga för uppdrag. Assisterer vid Migrationsverket ska då kunna preliminärboka biträdet till en utredning i ett asylärende och förordnandet ska därefter bekräftas av en teamledare som då också godkänner den inbokade som offentligt biträde i det aktuella ärendet.

4.3 Övrig verksamhetsutveckling som berör förordnanden av offentliga biträden

Migrationsverket har under de senaste åren genom nya arbetsmetoder förkortat väntetiden för asylsökande. Projektet Kortare väntan ingår som en del av myndighetens arbete enligt den s.k. leanmodellen. Ambitionen är att ingen asylsökande ska behöva vänta längre än tre månader på ett beslut. I och med det nya arbetssättet har även processen med att hantera offentliga biträden påverkats. Numera är det viktigt att en muntlig förhandling genomförs inom 2–3 veckor efter en asylansökan. I praktiken innebär det att ett datum för den muntliga förhandlingen fastställs redan vid ansökningstillfället. Detta innebär i sin tur att den person som ska utses till offentligt biträde måste kunna närvara vid den fastställda tidpunkten. Det innebär vidare att biträdet ska lämna in en inlaga i ärendet till Migrationsverket inom ca två veckor efter den muntliga förhandlingen. De nya rutinerna kan därmed påverka vilka offentliga biträden som kan förordnas. Kortare väntan påverkar även det offentliga biträdets arbete, eftersom den sökande och biträdet får kortare tid på sig att hinna träffas före utredningen samtidigt som biträdet inte behöver lämna in en skriftlig inlaga i asylärendet före Migrationsverkets utredning, vilket tidigare var fallet.

Studie av asylprövningen

UNHCR har i samarbete med Migrationsverket under åren 2009–2011 analyserat den rättsliga kvaliteten i Migrationsverkets asylprövning.²³ Granskningen finansierades huvudsakligen av den Europeiska flyktingfonden. Studien konstaterade att Sveriges asylsystem är rättssäkert och ett av världens bäst fungerande system, men att även ett bra system kan förbättras.

Studien analyserade främst de juridiska aspekterna av asylprövningen, men gav även rekommendationer inom andra områden som rörde kvaliteten på bedömningen av skyddsskäl, vilket inkluderade det offentliga biträdets roll.

Bland annat pekade UNHCR på behovet av att Migrationsverket utarbetade riktlinjer för att reglera hur de mest kompetenta biträdena skulle förordnas. UNHCR rekommenderade också ett auktorisations-system för att pröva om biträdena hade tillräcklig kompetens för att företräda asylsökande.

Vidare framhöll UNHCR vikten av att biträdet har kunskap i de frågor som är specifika för asylärenden samt att den sökande ska ges större möjligheter att lämna klagomål samt ha rätt till byte av biträde om biträdets kompetens anses otillräcklig. UNHCR efterlyste också en bättre uppföljning av kvaliteten på hur biträdena har fullföljt sina uppdrag.

4.4 Riktlinjer och rutiner för förordnande av offentliga biträden

Migrationsverkets handbok

Riktlinjer och rutiner för hantering av offentliga biträden finns huvudsakligen samlade i Migrationsverkets handbok i migrationsärenden. Här tas upp i vilka fall biträden ska förordnas, hur förordnandena ska gå till, enhetliga beslutsmallar för förordnanden, utbetalning av ersättning m.m. Här anges också vad som gäller angående lämplighetsbedömning. I det här avsnittet redovisar vi riktlinjer och rutiner för förordnanden av offentliga biträden i asylärenden huvudsakligen utifrån vad som anges i handboken.

²³ UNHCR & Migrationsverket, 2011.

Redan när en asylsökande söker asyl tillfrågas denne om han eller hon har något speciellt önskemål om offentligt biträde i asylutredningen.²⁴ Önskemålet kan antingen vara en namngiven person eller önskemål om exempelvis manligt eller kvinnligt biträde.

Eventuellt önskemål om offentligt biträde skickas sedan vidare till den asylprövningsenhet där asylutredningen ska genomföras.²⁵ Datum och tid för den muntliga asylutredningen är då för det mesta också fastlagd.

Vid asylprövningsenheten beslutas om ett offentligt biträde ska förordnas eller inte i det aktuella ärendet. Detta beslut får delegeras lägst till handläggare. I praktiken är det dock, som en följd av Migrationsverkets biträdesprojekt, oftast en teamledare som beslutar om offentligt biträde när ärendet kommer från ansökningsenheten. Teamledaren är en tjänsteman som leder ett team på ca 6–7 personer. Han eller hon ska samordna och ha en överblick över teamets arbete med asylprövningsprocessen.

Ska ett offentligt biträde förordnas vidtar därefter förordnandeprocessen inklusive lämplighetsbedömning. Har den sökande lämnat ett eget förslag på biträde förordnas denne i enlighet med rättshjälpslagen § 26 om det inte finns särskilda skäl som talar emot det.

För ensamkommande barn förordnas alltid ett offentligt biträde. Förordnandet görs redan vid ansökningsenheten eftersom biträdet måste intyga barnets asylansökan.

I ärenden där ett offentligt biträde inte har förordnats i förväg händer det att handläggaren under den muntliga utredningen med den asylsökande bedömer att det finns behov av ett offentligt biträde. I sådana fall avbryts den pågående utredningen. Handläggaren beslutar då, oftast i samråd med teamledaren, att ett biträde ska förordnas.

Den centrala biträdesorganisationen skickade våren 2012 ut ett förslag på intern remiss inom myndigheten om att den lägsta delegationsnivån för att fatta beslut om offentligt biträde ska vara teamledare. Ett något

²⁴ Ansökningsenheter fanns i juni 2012 på följande sex orter i landet: Gävle, Göteborg, Malmö, Märsta, Norrköping och Solna.

²⁵ Asylprövningsenheter fanns i juni 2012 på följande åtta asylprövningsorter i landet: Uppsala, Solna, Arlanda, Gävle, Boden, Flen, Göteborg och Malmö.

modifierat förslag behandlas för närvarande (september 2012), vilket innebär att förordnande av biträde i asylprövningsärenden ska delegeras till lägst teamledare eller särskilda beslutsfattare.

Riktlinjer och rutiner för lämplighetsbedömning

Av Migrationsverkets handbok i migrationsärenden framgår att lämplighetsbedömningen ska göras i samband med att ett biträde förordnas i ett visst ärende.

Advokater och biträdande jurister vid advokatbyrå förutsätts vara lämpliga

Det är den enskilde som ska visa att hon eller han är lämplig att förordnas som biträde. I handboken hänvisar Migrationsverket till att Utvärderingsutredningen framhåller att advokater och biträdande jurister får förutsättas vara lämpliga som offentliga biträden. I Migrationsverkets handbok har myndigheten dock lagt till ett förbehåll att inte alla advokater och biträdande jurister utan vidare kan anses lämpliga som offentliga biträden.

Av handboken framgår också att om den asylsökande inte har ett eget förslag på offentligt biträde bör Migrationsverket i första hand förordna advokater eller biträdande jurister vid advokatbyråer.

Vitsordad kompetens och erfarenhet krävs av övriga jurister

Även andra personer än advokater eller biträdande jurister vid advokatbyråer, främst personer med juristexamen, kan komma ifråga för förordnanden under förutsättning att de bedöms som lämpliga. För detta krävs enligt Migrationsverkets handbok att de har en vitsordad erfarenhet av utlänningsärenden samt processvana. Innan en sådan övrig jurist förordnas som offentligt biträde för första gången ska denne enligt handboken uppmanas att för Migrationsverket visa sin lämplighet exempelvis genom att skicka in en meritförteckning och andra tillämpliga dokument. Detta krav gäller även i de fall den sökande själv har föreslagit personen. Enligt Migrationsverkets handbok ska de regionala kontaktpersonerna för offentliga biträden ute på de aktuella kontoren ansvara för att begära in och förvara dessa dokument.

Inför fortsatta förordnanden av personer som är biträdande jurister ska lämplighetsbedömning göras genom en kontroll av hur personen skött tidigare uppdrag. Detta kan ske genom kontakt med den handläggare

som utrett en asylsökande där den aktuella personen varit förordnad som offentligt biträde. En tjänsteanteckning bör göras att en sådan kontroll har gjorts.

Generella krav på offentliga biträden

För att bli förordnad som offentligt biträde kräver Migrationsverket att personen har ansvarsförsäkring och i förekommande fall F-skattsedel. Någon kontroll av detta görs dock inte av Migrationsverket.²⁶ Handboken anger också att personer vars redlighet kan ifrågasättas inte bör förordnas som offentligt biträde. Det gäller t.ex. personer som begått brott eller som är försatta i konkurs. Vidare framgår av handboken att särskilda krav på lämplighet kan behöva ställas på biträden som ska företräda barn eller särskilt utsatta personer. Innebörden av uttrycket särskilda krav preciseras dock inte.

Enligt handboken bör utgångspunkten vid förordnanden av kostnads-skäl vara att biträdet har sin verksamhet inom det geografiska området där den muntliga utredningen ska genomföras och i andra hand där den sökande bor.²⁷ Undantag kan göras i särskilda fall, t.ex. för ensamkommande barn och om den sökande är sjuk. I de fallen kan Migrationsverket istället förordna biträde på den ort där den sökande vistas. Har den sökande önskemål om biträde vars verksamhet är långt från den ort där asylansökan ska utredas kan Migrationsverket dock förordna denne, förutsatt att han eller hon är lämplig. Migrationsverket prövar i dessa fall om och hur mycket av bitrådets resekostnader och tidspillan som ska ersättas.

Det förekommer att advokater med egen firma öppnar filialer på de orter där asylprövningarna sker. Detta för att inte bli exkluderade som biträden på grund av för långt avstånd till prövningsorten.

Bland de biträden som bedöms vara lämpliga bör enligt handboken förordnandena fördelas så jämnt som möjligt.

²⁶ För att som advokat bli ledamot i Advokatsamfundet är det obligatoriskt att ha ansvarsförsäkring och F-skattsedel. Ansvarsförsäkringen omfattar också biträdande jurister vid advokatbyråer.

²⁷ På flera asylprövningssorter bedömer man att verksamhetsorten ska vara inom 10–12 mil från den ort där asylutredningen ska genomföras.

I tabellen nedan illustreras sammanfattningsvis Migrationsverkets lämplighetskriterier som de anges i handboken.

Tabell 4.1 Lämplighetskriterier för offentliga biträden

Lämplighetskriterier	Advokat/ biträdande jurist	Övriga jurister
Juristexamen	x	(x) ¹⁾
Dokumenterad erfarenhet av asylärenden och processvana		x
Ansvarsförsäkring	x ²⁾	x
F-skattsedel	x ²⁾	x
Redlighet	x	x
Geografisk närhet till asylprövningsorten ³⁾	x	x
Möjlighet att delta vid den fastlagda tidpunkten för utredningen	x	x
Särskilda krav för att företräda barn och särskilt utsatta personer	x	x

¹⁾ I de flesta fall förutsätts en juridisk examen, men det är inget absolut krav.

²⁾ Obligatoriskt för advokater. Försäkringen omfattar även biträdande jurister.

³⁾ Regleras även i rättshjälpslagen och rättegångsbalken.

Fråga om substitution

Ett förordnande som offentligt biträde är personligt. Den som förordnas är också den som personligen ska biträda den asylsökande. Det innebär att medverka vid den muntliga förhandlingen och skriva inlägga till Migrationsverket m.m. Det offentliga biträdet som är advokat eller biträdande jurist vid en advokatbyrå kan dock vid tillfälligt eller kortvarigt förhinder överlåta till en annan person på advokatbyrån att träda i sitt ställe genom substitution (26 § rättshjälpslagen). Substitution ska dock godkännas av den asylsökande genom en fullmakt. Handläggaren som håller i asylutredningen ska kontrollera att ett sådant godkännande görs och att substitutionsmöjligheterna inte missbrukas. Om substitution görs inom en och samma advokatbyrå behöver Migrationsverket inget substitutionsbesked. Övriga jurister kan dock inte sätta någon annan i sitt ställe utan Migrationsverkets tillstånd. Är det förordnade biträdet långvarigt förhindrad att utföra sitt uppdrag ska biträdet bytas ut och ett nytt biträde förordnas i hans eller hennes ställe.

Byte och entledigande av offentligt biträde

Av handboken framgår att byte av biträde enligt 26 § rättshjälpslagen får ske efter särskilt tillstånd av Migrationsverket och bara om det finns särskilda skäl. Av förarbetena till lagen framgår att byte av kostnadsskäl ska ske restriktivt. Allmänna uttalanden om att biträdet inte tillräckligt energiskt och intresserat driver klientens sak godtas inte som skäl för biträdesbyte.

Av handboken framgår samtidigt att Migrationsverket på eget initiativ kan pröva frågan om att avvisa eller entlediga ett biträde som försummar att på rätt sätt tillvarata sin klients intressen. Detta om biträdet på grund av oförmåga eller ovilja inte bidrar till en effektiv process och därigenom förorsakar fördröjning och ökade kostnader, eller om biträdet på annat sätt åsidosätter sina plikter.

4.5 Biträdeslistan

Vid Migrationsverket finns ett centralt namn- och adressregister (också kallat biträdeslistan) över personer som har anmält intresse för att få uppdrag som offentligt biträde. Personer som föreslås av asylsökande förs också upp på biträdeslistan. Listan är ett viktigt och nödvändigt verktyg i samband med förordnandet av offentliga biträden. Riktlinjer och rutiner för hantering, registreringar och uppdateringar av biträdeslistan tas dock inte upp i Migrationsverkets handbok.

På biträdeslistan finns uppgifter om namn, firmanamn, adress, telefon och fax. För varje nytt namn sätts ett biträdesnummer som används i förordnandeprocessen. Av det i biträdeslistan registrerade firmanamnet ska det framgå om det är en advokatbyrå eller inte. Det förekommer dock att detta inte framgår. I dessa fall är inte möjligt att utläsa om personerna som är verksamma där är advokater, jurister eller om de t.o.m. saknar juristutbildning. Av listan framgår inte heller vilka som är advokater respektive biträdande jurister vid en advokatbyrå. Ibland saknas även uppgift om firmanamn i biträdeslistan.

Biträdeslistan administreras centralt av Migrationsverket. En tjänsteman vid Migrationsverkets registratur ansvarar för att registrera namn och adress på nya potentiella biträden. Uppgifterna kommer numera främst via e-post både från biträdena själva och från tjänstemän inom

Migrationsverket. Det är enligt den ansvariga tjänstemannen ett mycket stort antal nya som varje år anmäler intresse.

Advokater, biträdande jurister och övriga jurister som har verksamhet på flera orter registreras under olika biträdesnummer för de olika orterna. Det är ett relativt stort antal personer som är registrerade under två eller flera biträdesnummer även av andra skäl, t.ex. att namnen blivit felstavade. Det händer också att biträden blir tillfälligt inlagda i registret under nytt nummer av annan person än den centralt ansvariga, t.ex. om sökandena önskat dessa personer som biträden. Vidare har det framkommit att det utöver den ansvariga finns flera personer som har möjlighet att permanent lägga in nya uppgifter om biträden på listan. Detta är inte i enlighet med Migrationsverkets nya rutiner om att endast 1–2 personer ska uppdatera listan.

I biträdeslistan förs också in uppgifter om antal förordnanden som var och en får och vilket år förordnandet erhållits. Är biträdet registrerat på flera biträdesnummer kan även förordnandena bli registrerade på olika nummer vid olika förordnanden.

I biträdeslista finns uppgift om det totala antalet förordnanden som varje person har haft, men det framgår inte vilket år förordnandena avser. Det går således inte att se aktuellt antal uppdrag som ett visst biträde har. Eftersom förordnanden kan vara registrerade på flera biträdesnummer för det enskilda biträdet är det också av det skälet svårt att få överblick över det antal förordnanden varje unik person har haft.

4.6 Information på Migrationsverkets intranät och externa webbplats

På Migrationsverkets intranät finns en portal för biträdesfrågor, som komplement till handboken. På myndighetens externa webbplats finns också information som riktar sig till offentliga biträden och till de som vill bli det. Där finns bl.a. uppgift om e-postadress dit den som är intresserad av uppdrag som offentligt biträde kan anmäla intresse och skicka namn- och adressuppgifter. Till samma e-postadress uppmanas de som redan står på listan att anmäla adressändringar m.m. Likaså förutsätts den som inte längre är intresserad av biträdesuppdrag att meddela detta till Migrationsverket. Det är dock sällan information

inkommer från ett biträde som inte längre är intresserat av uppdrag. Vidare finns på den externa webbsidan information om hur personuppgifterna används och att Migrationsverket kan komma att notera om ett biträde har misskött sitt uppdrag samt hur sådana uppgifter hanteras. Däremot finns ingen information om att övriga jurister måste kunna visa upp meritförteckning och eventuella referenser innan de första gången kan bli förordnade som offentligt biträde.

På Migrationsverkets webbsida för asylsökande finns även information om asylprocessen och rätten till offentligt biträde. På denna sida finns dock ingen uppgift om vem man kan kontakta på Migrationsverket i frågor som rör offentliga biträden. Kontaktuppgifter som gäller offentliga biträden finns på webbsidan för externa aktörer.

4.7 Förordnandeprocessen i praktiken

Asylutredningarna och förordnanden av offentliga biträden genomförs som tidigare nämnts på åtta asylprövningsorter i landet. På varje asylprövningsort finns 2–4 asylprövningsenheter med 2–3 team per enhet. Varje team består av ca 6–7 personer och leds av en teamledare. Ett team på varje asylprövningsort arbetar med asylprövning för ensamkommande barn medan de övriga teamen arbetar med övriga asylsökande.

Utifrån Migrationsverkets riktlinjer är det teamledarna vid prövningsenheterna som beslutar om ett biträde ska förordnas eller inte. Som underlag för detta beslut ligger den beskrivning av asylskälen som finns i asylansökan. Denna information är dock knapphändig och består oftast av en kort beskrivning på fyra till fem rader. Där framgår vilket land den sökande anger att han eller hon kommer ifrån och kort om skälen till att man flytt landet. Av ansökan kan även framgå om den sökande har önskemål om en särskild person som offentligt biträde, eller om det t.ex. finns önskemål om ett manligt eller kvinnligt biträde.

Omfattande hantering under tidspress

Hela processen med förordnandet av ett offentligt biträde ska helst vara klar inom 1–2 dagar.

Inom varje team förordnas i genomsnitt ett tiotal offentliga biträden i veckan. Vid en av enheterna i Solna har tre teamledare fördelat arbetet så att de arbetar var sin vecka med förordnanden av offentliga biträden. Cirka 25 förordnanden görs i genomsnitt under en vecka, men variationerna under ett år kan vara stora beroende på antalet asylsökande.

Den korta tid som står till förfogande för förordnande av biträden gör att det är svårt att i förekommande fall hinna med att inhämta CV och meritförteckning, betyg etc. för övriga jurister som man inte känner till och som tidigare inte har haft något förordnande.

Lämplighetsbedömning och urval vid förordnanden av offentliga biträden

Om teamledaren beslutar att ett biträde ska förordnas ska en lämplighetsbedömning av biträdet göras.²⁸ Underlaget för denna bedömning är enligt flera teamledare vi har intervjuat Migrationsverkets biträdeslista och de eventuella önskemål eller speciella omständigheter som framgår av asylansökan. Ytterligare ett underlag som teamledarna har tillgång till är den förteckning över biträden som tidigare bedömts ha misskött sina uppdrag. De kan också ringa den centrala organisationen för biträdesfrågor och fråga om råd.

Teamledare uppger att om de bedömer att den sökande har haft svåra och traumatiska upplevelser försöker man förordna biträden som man vet har haft sådana uppdrag förut och som bedömts ha god kompetens inom det området. Teamledarna uppger dock att det är svårt att bedöma i vilka ärenden det kan krävas specifika kvalifikationer. Det som lättast går att ta hänsyn till är kunskap om det land som den sökande kommer ifrån. Eftersom uppgifter om biträdenas eventuella kunskap om olika länder inte finns dokumenterade någonstans bygger lämplighetsbedömningen på den kunskap och erfarenhet som byggts upp hos teamledare och andra tjänstemän vid asylprövningsenheten.

Teamledarna uppger att man generellt bedömer att advokater eller biträdande jurister är lämpliga att förordnas som offentligt biträde och försöker förordna dessa i första hand. Eftersom det inte tydligt framgår av biträdeslistan vilka som är advokater eller biträdande jurister

²⁸ Offentligt biträde förordnades i ca 60 procent av asylärendena år 2011.

respektive vilka som inte hör till någon av dessa kategorier bygger var och en med tiden upp en egen kunskap om detta.

På asylprövningsenheterna har teamledarna endast i undantagsfall tillgång till meritförteckning eller motsvarande som ska styrka lämpligheten för övriga jurister. Enligt handboken ska de regionala kontaktpersonerna förvara meritförteckningar och annan dokumentation över personer som är övriga jurister. Systemet med regionala kontaktpersoner för biträdesfrågor vid asylprövningsorterna genomfördes dock inte som avsett. Det finns i dag ingen samlad eller organiserad förvaring av vitsorden för övriga biträden. För att ta reda på biträdenas kompetens får teamledarna därför lita till andra metoder, t.ex. fråga en kollega, ringa personen själv eller kontakta Migrationsverkets centrala organisation för biträdesfrågor. Vid den centrala organisationen för biträdesfrågor finns ett mindre antal CV och meritförteckningar. Dessa har vanligtvis skickats in av övriga nytillkomna jurister som önskar uppdrag.

Av de samtal vi haft med teamledare och andra representanter för Migrationsverket framgår att man sällan begär in CV eller meritförteckningar från övriga jurister i samband med förordnanden. Ser teamledaren en nytillkommen person på listan som skulle kunna vara aktuell för ett uppdrag händer det att teamledaren på grund av tidsbrist väljer en annan person på listan. Detta i stället för att efterfråga vitsord på den nytillkomne.

Fördelning av förordnanden

För att göra en så jämn fördelning av uppdragen som möjligt skriver några teamledare ut ett utdrag ur biträdeslistan där grupper om ca 20 biträden markeras med olika färger. Teamledarna bestämmer vilka färger som ska användas aktuell vecka och byter färgfält varje vecka enligt ett schema bland teamen. Bland färgmarkerade biträden ska sedan biträden förordnas för var och en av de närmaste veckorna. Listorna tas ut 1–3 gånger per halvår.

Vid en annan asylprövningsenhet gör teamledaren ett utdrag ur biträdeslistan över samtliga biträden som har sin verksamhet inom ett avstånd på 10–12 mil. Ur denna lista sker sedan urval i stort sett i den ordning namnen står.

Det förekommer också att teamledaren föreslår 4–5 firmor som assistenterna ska kontakta i turordning. Detta görs om teamledaren bedömt att samtliga intresserade på den namngivna byrån är lämpliga.

Statistiken över hur förordnanden fördelas mellan biträden visar att drygt 40 procent av biträdena får 1–5 uppdrag per år medan 13 procent av biträdena får nästan ett uppdrag i veckan, eller ibland fler.

Teamledarnas syn på förutsättningar för lämplighetsbedömning och jämn fördelning av uppdrag

Teamledare vi har intervjuat uppger att de kriterier som finns i handboken om lämplighetsbedömning inte ger tillräcklig vägledning för hur lämpligheten ska bedömas och vilka särskilda krav som kan ställas på biträdena. Den lämplighetsbedömning som teamledaren gör bygger på den egna erfarenheten och på handläggarnas erfarenhet från asylutredningarna. Vid asylprövningsenheterna diskuteras enligt teamledarna ofta frågor kring biträdenas lämplighet. Man diskuterar både biträdenas kunskap, kompetens och erfarenhet inom migrationsområdet samt personliga egenskaper.

Utifrån våra samtal med teamledare kan deras allmänna bild av vad som karaktäriserar ett lämpligt biträde sammanfattas enligt följande: Ett offentligt biträde ska ha goda kunskaper om förhållandena i olika länder, god insikt i hur svåra upplevelser kan påverka den asylsökande och goda kunskaper i asylrätt. Vidare ska de ha en god förmåga att i de skriftliga inlagorna lyfta fram relevanta faktorer i den sökandes asylskäl i förhållande till gällande lagstiftning. De ska också kunna arbeta utan onödigt dröjsmål och inte missa sluttider för inlagor och överklaganden. Det har i våra samtal med teamledare framkommit att den nuvarande ordningen innebär att lämplighetsbedömningarna oftast görs utifrån teamledarnas egna erfarenheterna av biträdena. Olika teamledares bedömningar av om ett biträde är lämpligt eller inte kan därmed skilja sig åt, beroende på tidigare erfarenheter.

Flera teamledare som vi har träffat uppger att de i normalfallet inte har tid eller tillräckligt underlag för att göra en prövning av lämpligheten inför varje enskilt förordnande. I flertalet fall betraktas därför de personer som tidigare har haft förordnanden som lämpliga.

Teamledarna påpekar också att det saknas tekniskt stöd för att kunna göra en jämn fördelning bland de som kan förordnas. Vidare har teamledarna ingen överblick över vilka biträden de andra teamledarna förordnar under samma period vid samma prövningsenhet. Teamledare utarbetar egna rutiner för att hålla reda på vilka som förordnas, vilken eventuell specialkunskap vissa biträden besitter och vilka biträden som inte vill ha asylärenden utan enbart andra migrationsärenden.

Flera teamledare har framfört att endast godkända biträden borde finnas med på listan. Detta skulle underlätta förordnandena. Med godkänd menar teamledarna de som har en vitsordad kunskap och erfarenhet av utlänningsrätt och utlänningsärenden och dithörande frågor samt processvana. Grundläggande formalia, såsom juridisk utbildning, F-skattsedel, ansvarsförsäkring etc. ska också vara uppfyllda.

Assistenternas uppgifter i förordnandeprocessen

Assistenterna kontaktar efter anvisning från teamledarna de offentliga biträdena ur den biträdeslista som finns på Migrationsverket. Hur dessa anvisningar ser ut varierar mellan de olika asylprövningsenheterna, även vid samma asylprövningssort.

Vid någon asylprövningsenhet får assistenterna från teamledare ett urval av ca 3–5 namn som de i tur och ordning ska kontakta. I det läget är det viktigaste kriteriet att biträdet kan närvara vid den muntliga utredningen och även ha tid att därefter inom två veckor lämna in en skriftlig inlägga till Migrationsverket. I de fall ingen av de föreslagna kan den utsatta tiden väljer i vissa fall teamledaren ut ytterligare några namn från listan. Det händer även att assistenten, om den föreslagna personen inte kan, frågar om någon annan person på den uppringda advokatbyrån har möjlighet att ta uppdraget, förutsatt att denna person finns på biträdeslistan.

I de fall teamledaren har valt ut en eller flera advokatbyråer eller firmor frågar assistenten företrädare för dessa om vilken eller vilka på byrån eller firman som har möjlighet att ta uppdraget. Beslutet om förordnande måste dock alltid avse en enskild person och personen måste finnas på biträdeslistan.

Vid en annan asylprövningsenhet får assistenterna en förteckning med firmanamnen i bokstavordning inom det aktuella geografiska området.

Namnen är gruppvis färgmarkerade för ca tio veckor framåt i tiden med en färg för varje vecka. Omkring 20 personer är upptagna per färgmarkering och vecka. Den färgmarkerade listan tas fram av en administrativ handläggare vid den regionala ekonomi-/personalenheten på uppdrag från teamledare. Bland namn med samma färgmarkering får assistenten fritt välja någon av de som markerats för den aktuella veckan. Om den första personen inte kan den utsatta tiden, kan assistenten i vissa fall fråga om någon annan ledig person vid den aktuella advokatbyrån har möjlighet att ta uppdraget, även om den personens namn inte finns med på den aktuella veckolistan. Personen måste dock finnas på biträdeslistan.

Vid en tredje asylenhet har assistenten en lista över de offentliga biträdena sorterade efter ort och postnummer, ur vilken biträden i tur och ordning rings upp. Har assistenten samtidigt flera ärenden där offentligt biträde ska förordnas kan den advokatbyrå eller juristfirma som rings upp bli tillfrågad om det finns lediga biträden även till de övriga ärendena.

När assistenten har fått tag i ett biträde registrerar hon eller han namnet på det förordnade biträdet i den aktuella akten via ärendehanteringssystemet, genom vilket utredaren sedan får besked om vilket biträde som har förordnats.

Assistenten fyller också i den för Migrationsverket gemensamma beslutsmallen. Ett exemplar skickas till det förordnade biträdet. Detta exemplar behöver inte skrivas under. Ett exemplar signeras av assistenten och läggs i akten. Av beslutet framgår vilken eller vilka sökande förordnandet gäller. Där framgår också att personen som åtar sig uppdraget som offentligt biträde förutsätts ha F-skattsedel och ansvarsförsäkring. Vidare informeras i beslutet att uppgift om olämplighet kan komma att noteras på en förteckning, men att skälen för bedömd olämplighet i sådana fall inte registreras på förteckningen.

Teamledaren får inte någon återkoppling om vem som har blivit förordnad, utan information går via Migrationsverkets ärendehanteringssystem till handläggaren som ska sköta asylutredningen.

En del assistenter arbetar för ca 2–3 team inom enheten och får en relativt bra överblick över vilka personer som förordnas och hur ofta.

Eftersom teamledarna sällan kommunicerar sinsemellan om vilka offentliga biträden de föreslår ska förordnas händer det att assistenterna uppmärksammar teamledarna på om något biträde föreslås mycket ofta under en begränsad tidsperiod eller om någon inte har förordnats på länge. Några uppger att de meddelar teamledaren och den centrala registeradministratören i de fall personen de ringer upp inte längre står till förfogande som offentligt biträde, eller om det finns andra uppgifter som behöver ändras i registret. Det tycks dock variera i vilken utsträckning felaktiga uppgifter förs vidare till registeradministratören.

Assistenterna som arbetar utifrån mer generella anvisningar för urval av biträden att förordna, försöker ofta hitta ett system för att fördela uppdragen relativt jämnt. Några prickar också av vilka man förordnar för att på så sätt hålla reda på vilka biträden som förordnats.

Med utgångspunkt i våra intervjuer med assistenter drar vi slutsatsen att många assistenter arbetar med förordnanden utifrån uppfattningen att de personer som finns med på biträdeslistan på något sätt har godkänts innan de förts upp på listan, dvs. att formella kontroller av F-skattsedel och ansvarsförsäkring är gjorda, liksom att övriga jurister har visat upp att de har erforderlig kompetens och erfarenhet. Enligt den centrala biträdesgruppen och teamledare förekommer dock ingen förhandsprövning för att föras upp på biträdeslistan.

Förordnande av offentligt biträde för ensamkommande barn

För ensamkommande barn som söker asyl förordnas alltid ett offentligt biträde. Detta görs redan vid ansökningsenheten eftersom det offentliga biträdet ska bekräfta barnets ansökan om asyl för att den ska bli giltig. Ansökningsenheten har liksom asylprövningsenheten Migrationsverkets biträdeslista att välja biträde utifrån. När ärendet har skickats till en kommun i närheten av den aktuella asylprövningsorten där asylansökan ska prövas utses en god man för barnet.²⁹

Det händer att en handläggare eller assistent vid ansökningsenheten kontaktar en teamledare vid prövningsenheten för att be om förslag på ett offentligt biträde som har erfarenhet av att arbeta med barn. Några av de teamledare vi har träffat har uppfattningen att det inte finns krav

²⁹ Asylprövning för ensamkommande barn sker vid fyra av asylprövningsorterna: Malmö, Uppsala, Göteborg och Boden.

på att det offentliga biträdet i dessa ärenden måste ha erfarenhet av barnärenden, däremot har de uppfattat att bara advokater och biträdande jurister vid advokatbyråer ska förordnas för ensamkommande barn.

Det förekommer också att ett tillfälligt biträde förordnas i närheten av ansökningsorten, om det dröjer med beslut om vilken kommun barnet ska placeras i. I dessa fall förordnas vid behov ett nytt biträde i barnets närhet när kommunplaceringen är klar. Det nya biträdet förordnas i sådana fall av den asylprövningsenhet där asylutredningen ska göras.

Vid två ansökningsenheter har vi också fått uppgift om att det är assistenterna vid ansökningsenheten som självständigt väljer ut offentligt biträde till ensamkommande barn utifrån Migrationsverkets biträdeslista. De väljer då huvudsakligen inom den kommun där barnet blir placerat, och uppdragen fördelas mellan de biträden som har sin verksamhet där. Assistenten kontrollerar också om barnet har önskemål om kvinnligt eller manligt biträde. Före förordnandet tillfrågas biträdet om de har tidigare erfarenheter av att ha företrätt barn. Är så inte fallet tillfrågas ibland den aktuella advokatbyrån om någon annan vid byrån har erfarenhet av barnärenden och då kan denna person i så fall förordnas, förutsatt att han eller hon finns med på Migrationsverkets biträdeslista. Alternativt ringer assistenten upp nästa biträde på listan, tills någon med erfarenhet av barnärenden hittas.

Hantering vid substitution

Om den som har förordnats som offentligt biträde skickar en annan person ska den sökande ha godkänt detta. Det bör även finnas ett substitutionsbesked från den förordnade till den person som tillfälligt arbetar med uppdraget, men detta är inte nödvändigt om båda arbetar på samma advokatbyrå. Denna rutin fungerar inte alltid tillfredsställande. Det händer att den sökande i samband med utredningstillfället tillfrågas om den godtar den person som kommit i stället för den som Migrationsverket förordnat. Saknas substitutionsbesked kan handläggaren inkräva det i efterhand. Om kontroll av substitutionsregeln skulle följas strikt skulle det i vissa fall innebära att asylutredningen sköts upp till ett annat tillfälle. Detta sker dock mycket sällan.

Uppföljning och återkoppling av förordnanden och av biträdets insatser

Migrationsverket ska enligt handboken ta hänsyn till hur de offentliga biträdena skött tidigare uppdrag. Inför fortsatta förordnanden av övriga jurister ska kravet på lämplighetsbedömning uppfyllas genom en kontroll av hur personen skött tidigare uppdrag.

Det finns i övrigt inga riktlinjer i handboken för hur förordnandena ska följas upp. Vanligtvis har teamledaren inte kontakt med de offentliga biträdena. I det enskilda ärendet känner teamledaren inte till vilket av de föreslagna biträdena som faktiskt blivit förordnat. Information om vem som förordnats går till den handläggare som ska utreda den aktuella asylansökan och hålla i den muntliga utredningen.

Det förekommer att teamledaren frågar handläggarna om hur biträdet har genomfört sitt uppdrag. I mån av tid försöker teamledarna även vid enstaka tillfällen sitta med vid den muntliga utredningen. Den enskilda utredaren kan också kontakta teamledaren i de fall utredaren inte tycker att det offentliga biträdet har genomfört sitt uppdrag på ett godtagbart sätt. De klagomål eller synpunkter som då kan komma upp är allt från bemötandefrågor, gentemot Migrationsverkets personal men även gentemot den sökande, till att biträdet uppvisat stor okunskap inom asylområdet, varit okunnig om varifrån den sökande kommer, på annat sätt varit oskicklig eller inte tagit sin uppgift på allvar, kommit in med undermåliga inlagor som inte kopplar till den enskildes asylansökan, kommit in med inlagorna för sent utan att begära anstånd, eller överklagat för sent. Teamledaren informeras också ifall det offentliga biträdet har utnyttjat substitution utan tillstånd från den sökande eller fullmakt från det förordnade biträdet när en sådan har krävts. Klagomål av allvarigare karaktär ska också inlämnas till den centrala organisationen för biträdesfrågor vid Migrationsverket.

Den centrala organisationen för offentliga biträden ansvarar för och administrerar även den särskilda förteckningen över de personer som har fått anmärkning för att ha misskött sitt uppdrag, eller på annat sätt visat sig olämpliga. Denna förteckning omfattade våren 2012 ca 20 personer. Förteckningen är ett hjälpmedel vid den lämplighetsbedömning som görs vid förordnande av offentliga biträden i enskilda ärenden. Den är ingen obehörighetsförklaring, utan har som funktion att

göra beslutsfattare och handläggare uppmärksamma på att det kan finnas skäl att ifrågasätta personens lämplighet som offentligt biträde. En av de vanligaste orsakerna till att ett biträde förs upp på förteckningen är att han eller hon har missat tidpunkten för överklagande. Migrationsverket kommunicerar med Advokatsamfundet när myndigheten avser att föra upp en advokat eller biträdande jurist på förteckningen. Advokatsamfundet inleder då en skriftväxling med den aktuella advokaten. Följden för advokaten kan bli en disciplinär påföljd.

Återkoppling från processförare och från migrationsdomstolen

I de fall den asylsökande överklagar ett avslagsbeslut från Migrationsverket går asylärendet över till enheten för förvaltningsprocess. Där förs Migrationsverkets talan i migrationsdomstolen av en av myndighetens processförare. Denna kommer då även i kontakt med den asylsökandes offentliga biträde.

Processföraren ska meddela den centrala biträdesorganisationen om det finns anmärkningar på hur det offentliga biträdet sköter sitt uppdrag. Det är dock svårt att bedöma i vilken omfattning detta sker. Om anmärkningarna kan ha betydelse för kommande förordnanden meddelas detta till enhetscheferna vid asylprövningsenheterna.

Migrationsdomstolen anmärker ibland på ett biträdes insatser genom att pruta på biträdets kostnadsräkning. Prutningen motiveras vanligtvis i domen. Ett vanligt motiv är att biträdets insats inte står i proportion till den tid denne yrkar ersättning för. Domen går till Migrationsverkets processenhet. Migrationsverkets centrala biträdesexpert har uppmanat processenheten att till den centrala biträdesorganisationen vidarebefordra domar och beslut från Migrationsdomstolen vilka innehåller anmärkning eller kritik över ett biträde. Det finns dock ingen fastlagd rutin för att systematiskt skicka vidare domarna, varför det är osäkert i vilken omfattning domstolarnas kritik mot biträden når den centrala biträdesorganisationen.

Centrala biträdesorganisationens arbete med synpunkter och klagomål på offentliga biträden.

Synpunkter på och klagomål över offentliga biträden kan anmälas till den centrala biträdesorganisationen från asylsökande, gode män, externa organisationer, t.ex. Röda korset eller Amnesty, samt från handlägg-

gare vid asylprövningsenheterna och processförare. Någon statistik över totala antalet anmälningar förs dock inte.

Anmälningarna går igenom och vissa kontroller görs. Bedömer Migrationsverket att det finns sakliga skäl bakom de brister som uppges i en anmälan tas ärendet upp vid ett av de möten den centrala biträdesgruppen har ungefär var sjätte vecka. Vid varje möte behandlas en handfull ärenden. En anmälan som bedöms sakna saklig grund och enbart bygger på allmänna synpunkter på hur biträdet sköter sitt uppdrag tas inte upp.

Migrationsverket tar kontakt med biträdet för att informera om anmälan och även få dennes syn på händelsen. Om förseelsen bedöms som allvarlig och det rör en advokat eller biträdande jurist vid advokatbyrå informeras även Advokatsamfundet.

De vanligaste klagomålen är att biträdet inte har överklagat Migrationsverkets beslut i tid, att biträdet upprepade gånger inte har kommit in med inlagor i tid utan att begära anstånd, att biträdet upprepade gånger missbrukat sin behörighet att besluta om substitution samt upprepade gånger har kommit in med omotiverat höga kostnadsräkningar. Vissa klagomål handlar om mycket olämpligt uppträdande i samband med de muntliga asylutredningarna eller de muntliga förhandlingarna i migrationsdomstolen, eller i kontakt med den asylsökande.

Endast i de fall där Migrationsverket bedömer att bitrådets missköttsamhet är av den graden att den skulle hålla för en överprövning sätter man upp personen på listan över personer som kan bedömas vara olämpliga som offentligt biträde.

5 Brister i dagens system

I kapitel 4 har vi beskrivit Migrationsverkets process för förordnande av offentliga biträden samt det utvecklingsarbete som myndigheten har genomfört och fortfarande genomför. Vi har beskrivit både hur förordnandeprocessen formellt är tänkt att fungera och hur den i praktiken gestaltar sig. Med utgångspunkt i den beskrivningen har vi identifierat ett antal brister i Migrationsverkets handläggning och rutiner vid förordnandet av offentliga biträden och redogör för dem fortsättningsvis i kapitlet.

5.1 Riktlinjer och rutiner följs endast delvis

Migrationsverket har som vi redovisat i kapitel 4 genomfört vissa förändringar av sina riktlinjer och rutiner för lämplighetsbedömning av offentliga biträden efter kritiken i Utvärderingsutredningens betänkande. I praktiken följer dock asylprövningsenheterna inte fullt ut de riktlinjer och rutiner som handboken föreskriver.

Bristande återkoppling och spridning av erfarenheter

En gemensam nämnare för flertalet av de problem vi har identifierat är att de erfarenheter och den kunskap som finns i organisationen inte systematiskt samlas in och sprids. I det följande ges flera exempel på detta övergripande problem.

Utvärderingsutredningen konstaterar i sitt delbetänkande att Migrationsverket inte har haft rutiner som har medgett att erfarenheten av hur ett biträde har skött ett tidigare uppdrag beaktas inför nya förordnanden.³⁰ I Migrationsverkets handbok är riktlinjerna för hur förordnandena ska följas upp inte tillräckligt tydliga. Uppföljningen försvåras också av att teamledaren inte känner till vilket av de föreslagna biträdena som faktiskt förordnats i det enskilda ärendet.

³⁰ SOU 2008:65, s. 118.

Det har också framgått av våra intervjuer att det är sällan som klagomål på biträden rapporteras till den centrala biträdesgruppen. Eftersom Migrationsverket inte för någon statistik över antalet klagomål eller anmärkningar på biträden vet man inte heller hur många sådana som inkommit.

En särskild svårighet när det gäller återkopplingen är hur asylprövningsenheten ska få vetskap om hur ett biträde vid muntlig förhandling uppträder i migrationsdomstolen. Eftersom Migrationsverket i denna del av processen utgör en av parterna i målet anser sig migrationsdomstolarna sakna möjligheter att återkoppla till myndigheten om de bedömer att ett biträde har uppträtt bristfälligt. Domstolarna ska vara strikt neutrala i förhållande till parterna. Kritik mot ett biträde kan dock framgå av domar och beslut, t.ex. i samband med att ett ersättningsyrkande sätts ned. Dessa dokument får Migrationsverket tillgång till.

Till svårigheten att återkoppla bidrar också att den enhet som migrationsdomstolarna har kontakt med – förvaltningsprocessenheten – inte är den som förordnar biträdena. Det finns ingen formaliserad återkoppling mellan Migrationsverkets processförare på förvaltningsprocessenheterna och teamledarna. Tvärtom är det så, enligt vissa intervjupersoner, att det överhuvudtaget inte finns någon återkoppling från processförare till teamledare. Den återkoppling som sker äger rum mellan förvaltningsprocessenheterna och den centrala biträdesgruppen. Det är dock osäkert i vilken omfattning biträdesgruppen får information från processförare om offentliga biträden som misskött sitt uppdrag.

Det finns inte heller någon systematisk återkoppling från förvaltningsprocessenheterna till den centrala biträdesgruppen i de ärenden där migrationsdomstolen riktar kritik mot biträden.

Ingen organiserad hantering av meritförteckningar

För övriga jurister som vill ta uppdrag som offentligt biträde anger handboken ett relativt detaljerat förfarande, vilket bl.a. inbegriper att biträdet inför sitt första förordnande ska styrka sin lämplighet, t.ex. genom en meritförteckning. I praktiken fungerar inte denna rutin. Det finns i dag ingen samlad eller organiserad förvaring av de meritförteckningar som eventuellt skickas in från blivande biträden. Någon verifie-

ring eller kontroll av dessa genomförs inte heller. På Migrationsverket saknas överblick över hur många meritförteckningar som har skickats in, var de förvaras och i vilken utsträckning de används som underlag i samband med förordnandena. Det är också oklart i vilken omfattning övriga jurister sänder in sina meritförteckningar till Migrationsverket. På myndighetens webbplats finns inte heller någon information om att meritförteckning och annan relevant dokumentation ska sändas in inför det första förordnandet som offentligt biträde.

Med de stora brister som finns vad gäller insamlande och tillgång till övriga juristers meritförteckningar är det vanligtvis upp till den enskilda teamledaren att, om han eller hon är osäker på ett offentligt biträdes lämplighet, på eget sätt söka information om biträdet, t.ex. genom att prata med kollegor, kontakta det aktuella biträdet eller den centrala biträdesgruppen.

Stora variationer mellan asylprövningsenheterna

Som framgår av kapitel 4 finns det betydande variationer i hur förordnandena i praktiken genomförs mellan de olika asylprövningsenheterna. Att så är fallet har tidigare också påpekats i UNHCR:s och Migrationsverkets gemensamma rapport från år 2011.³¹ I en så geografiskt utspridd organisation som Migrationsverkets är det naturligtvis en utmaning att åstadkomma en enhetlig hantering av förordnandefrågorna. Samtidigt är en enhetlig hantering viktig ur rättssäkerhetssynpunkt.

Förordnanden sker ofta under tidspress och med en knapphändig information om det enskilda asylärendet. Under dessa förhållanden gör teamledaren i normalfallet ingen prövning av ett biträdes lämplighet för varje enskilt uppdrag, utan den bedömning som görs grundar sig på teamledarens tidigare erfarenhet av det aktuella biträdet.

Våra besök ute på de olika asylprövningsorterna ger en entydig bild; kunskapen om de olika biträdenas kompetens finns hos de enskilda tjänstemännen och den kunskapen byggs upp successivt. Kunskapen finns emellertid inte samlad eller systematiskt dokumenterad någonstans.

³¹ UNHCR & Migrationsverket, 2011, s. 49.

Eftersom olika teamledare kan ha olika erfarenheter av ett biträde kan bedömningen av huruvida ett visst biträde är mer eller mindre lämpligt variera mellan olika teamledare på en och samma asylprövningsenhet. Detta kan få till följd att olämpliga biträden förordnas.

Migrationsverket beslutade i samband med biträdesprojektet åren 2008–2009 att utse kontaktpersoner vid de enskilda asylprövningsenheterna. Dessa skulle bl.a. förmedla erfarenheter från förordnandet av biträden mellan asylprövningsenheterna och den centrala biträdesgruppen, för att på så sätt sprida kunskap i organisationen. Som vi nämnt i kapitel 4 har denna kontaktpersonsorganisation inte kunnat upprätthållas. Dels kunde inte de som utsågs avsätta tillräckligt med tid för uppgiften på grund av stor arbetsbelastning i den ordinarie verksamheten. Dels är personalomsättning stor och det utsågs inga nya kontaktpersoner efter de som slutade. Numera finns kontaktpersoner kvar endast vid några asylprövningsorter. Det saknas således i dag såväl rutiner som resurser för att systematiskt samla och sprida olika teamledares och handläggares erfarenheter av de offentliga biträdena. Detta torde bidra till att lämplighetsbedömningar inte görs på ett enhetligt sätt.

Av våra intervjuer har det framgått att teamledare på asylprövningsenheterna ofta drar sig för att välja bort biträden som bedöms som olämpliga, därför att kriterierna är otydliga och att man därmed har svårt att motivera sitt beslut för biträdet. Teamledarna känner oro för att beskyllas för godtycklighet och för att favorisera vissa biträden och undvika de som är "besvärliga" för Migrationsverket. Detta problem bedömer vi delvis beror på att man i biträdesprojektet inte helt lyckades klargöra vilka krav på kompetens som kan komma att ställas på ett offentligt biträde. Det innebär att grunden för lämplighetsbedömningarna i stort sett har överlåtits till de enskilda teamledarna, vilket kan leda till en osäkerhet om vilka kompetenskrav som kan ställas på ett biträde i olika ärenden. Många tycks även vara av den uppfattningen att det, för att inte förordna ett biträde, krävs lika starka bevis på olämplighet som det gör vid beslut om att avvisa ett biträde enligt förvaltningslagen.

Problem också när sökande föreslår biträde

Enligt Migrationsverkets handbok i migrationsärenden ska ett biträde som den sökande själv föreslår förordnas om den personen bedöms

som lämplig, bl.a. genom att ha vitsordad erfarenhet av utlänningsärenden och processvana.

På flera asylprövningsenheter uppger man att det ska finnas mycket starka skäl för att bedöma det föreslagna biträdet som olämpligt och att därför avslå den sökandes önskemål om biträde. En konsekvens av detta är att ett biträde som betraktats som olämpligt ändå kan få ett uppdrag. Det kan också innebära att ett offentligt biträde inte förordnas på en enhet, därför att han eller hon inte anses tillräckligt kompetent, medan samma person förordnas på en annan enhet på förslag av den sökande. En orsak till de skilda bedömningarna torde även i det här fallet vara att kunskapen om enskilda biträden stannar på en enhet, på grund av otillräckliga rutiner för att inom organisationen systematiskt återföra erfarenheter av olika biträden och deras kvalifikationer.

5.2 Assistenterna ges en stor roll

Det är assistenterna som efter anvisning från teamledarna ska kontakta de offentliga biträdena utifrån Migrationsverkets biträdeslista. Det finns emellertid ingen enhetlighet i teamledarnas anvisningar till assistenterna. Förordnandeprocessen går vanligtvis till så att teamledaren väljer ut ett antal namn på biträden, vilka assistenten sedan kontaktar. Antalet biträden som assistenten får att välja på varierar dock, liksom friheten att välja i vilken ordning de ska kontaktas. Det finns exempel på enheter där assistenten självständigt kan välja mellan tjugo olika namn under en vecka. På en annan går assistenten enbart efter bokstavsordning och på en tredje kontaktas främst advokatbyråer som assistenten av erfarenhet betraktar som pålitliga leverantörer av biträden. När en sådan byrå kontaktas ber assistenten advokatbyrån att uppge vem på byrån som kan ta det aktuella uppdraget. Det innebär att det i praktiken kan bli advokatbyrån som väljer biträde. I de fall en särskild person på en advokatbyrå har föreslagits av teamledaren, men den personen inte har möjlighet att ta uppdraget, händer det att assistenten frågar om någon annan på byrån kan ta uppdraget i stället. Kravet är dock att denna person finns med på Migrationsverkets biträdeslista.

Det kan i sammanhanget noteras att enligt Migrationsverkets nuvarande rutiner får teamledarna ingen återkoppling från assistenterna på vem

som har blivit förordnad. Den informationen går endast till den handläggare som ska sköta asylutredningen.

Som vi nämnt avstod Utvärderingsutredningen från att lämna förslag på större förändringar av förordnandeprocessen. Detta eftersom Migrationsverket genomförde ett projekt för att komma till rätta med de påtalade bristerna och även vidtog andra åtgärder för att förbättra hanteringen av biträdesfrågorna. Utredningen angav dock att det är viktigt att beslut i biträdesfrågor fattas på rätt nivå. Ansvar för lämplighetsprövningen och valet av offentligt biträde borde därför, enligt utredningen, ”läggas på en kvalificerad tjänsteman som genom sitt arbete har god kännedom om de biträden som kan vara aktuella att förordna”.³² Migrationsverket har också utarbetat nya riktlinjer som innebär att förordnandet ska göras av teamledare eller i vissa fall handläggare. Tidigare hade assistenterna viss rätt att förordna offentligt biträde. Vår bedömning är dock att det i praktiken fortfarande ofta är assistenterna som väljer vem som ska förordnas till offentligt biträde i det enskilda ärendet, även om det är teamledarna som formellt förordnar biträdet.

Förordnandeprocessen för ensamkommande barn avviker från övriga förordnanden

Som vi redogjort för i kapitel 4 går förordnandeprocessen när det gäller ensamkommande barn något annorlunda till jämfört med processen för vuxna asylsökande. För det första förordnas i de här fallen alltid ett offentligt biträde. För det andra, och viktigast i det här sammanhanget, görs detta redan vid ansökningsenheten. Det innebär med andra ord att det inte är teamledarna vid asylprövningsenheten som beslutar om offentligt biträde.

I Migrationsverkets handbok anges att ”särskilda krav kan behöva ställas på biträden som ska företräda barn eller andra särskilt utsatta personer”. På ansökningsenheterna har detta tolkats lite olika. Några enheter ställer inga särskilda krav på att biträdet ska ha erfarenhet av barnärenden eller på annat sätt dokumenterat sin lämplighet för denna typ av ärenden.

Att ansökningsenheterna förordnar biträden för ensamkommande barn och asylprövningsenheterna förordnar biträden i övriga fall försvårar

³² SOU 2008:65, s.119.

en enhetlig hantering av förordnandena. Det har vid våra intervjuer t.ex. angivits att en ansökningsenhet kan förordna ett biträde som asylprövningsenheten anser vara klart olämplig för sitt uppdrag. Vi har också fått uppgift om att det förekommer att en assistent vid en ansökningsenhet självständigt kan välja ut ett offentligt biträde utifrån Migrationsverkets biträdeslista.

En särskild komplikation vid förordnandet av offentliga biträden för ensamkommande barn är att assistenterna vid ansökningsenheten har i princip hela landets biträden som urvalsunderlag. Detta eftersom barnen placeras ut på olika boenden runt om i landet. Det stora urvalsunderlaget gör det ofta omöjligt för assistenterna att känna till något om biträdenas barnkompetens eller övriga kvalifikationer, om de inte frågar biträdet självt. Detta kan innebära att risken ökar för att ett för uppdraget olämpligt biträde förordnas.

5.3 Problem med biträdeslistan

Som biträdeslistan nu ser ut är den enligt vår bedömning inget väl fungerande verktyg för asylprövningsenheternas val av biträden. Eftersom listan inte räcker som ett beslutsunderlag utgår istället många teamledare från sin personliga kunskap och väljer de biträden som de anser sig ha goda erfarenheter av.

På biträdeslistan kan alla som är intresserade registrera sig. Som framgår av redovisningen i kapitel 4 finns det dock många problem med denna lista. Ett av problemen är att ett biträde kan förekomma på flera biträdesnummer vilket innebär att det inte går att följa upp antalet uppdrag som ett enskilt biträde har haft, utan bara antalet under ett visst biträdesnummer. Det går inte heller att se hur många uppdrag ett visst biträde har fått under en aktuell period, t.ex. senaste året eller kvartalet. Den uppgift som anges är det totala antalet uppdrag per biträdesnummer sedan detta registrerades på listan, vilket kan vara flera år tillbaka i tiden. Det är också svårt att i listan utläsa om en person är advokat eller biträdande jurist, eller för övriga jurister om de har juristexamen eller inte. Vidare kan det dröja lång tid innan personer som inte längre är intresserade av uppdrag, har pensionerats etc. avaktiveras eller tas bort från listan.

Biträdeslistan administreras centralt av Migrationsverket. Enligt Migrationsverkets rutiner ska endast 1–2 personer kunna uppdatera listan. I praktiken har dock flera personer haft denna möjlighet och också använt den.

5.4 Migrationsverkets dubbla roller

Det har i olika sammanhang framförts att det finns ett principiellt problem med att Migrationsverket förordnar offentliga biträden. Det principiella problemet ligger i att myndigheten dels är första instans i den rådande processordningen, dels blir sökandens motpart vid en eventuell process i migrationsdomstolen. Framförallt det sistnämnda brukar lyftas fram av kritiker till den nuvarande ordningen.³³ Kritikerna menar att det kan uppstå en lojalitetskonflikt när Migrationsverket både förordnar biträdet och i domstol uppträder som dennes motpart.

Utvärderingsutredningen diskuterar detta problem i sitt delbetänkande.³⁴ Man menar att det finns stora nackdelar med att föra över beslutsansvaret för att förordna offentliga biträden till migrationsdomstolarna eller till någon annan myndighet än Migrationsverket. Utredningen anför bl.a. att en överflyttning till migrationsdomstol eller till en annan myndighet innebär att det kommer att ta längre tid innan det offentliga biträdet utses, åtminstone tre arbetsdagar per ärende. Asylprocessen kommer således att fördröjas med ökade kostnader samt ökad olägenheten för den asylsökande som följd. Enligt utredningens skattning skulle kostnadsökningen uppgå till minst 80 miljoner kronor per år.

När det gäller den eventuella lojalitetskonflikten finner utredningen inget som tyder på att de offentliga biträdena enligt sin egen uppfattning befinner sig i en sådan lojalitetskonflikt att de inte kan utföra sitt arbete på ett tillfredsställande sätt, eller att det förhållandet att Migrationsverket beslutar i biträdesfrågor skulle hindra dem i sitt arbete.

Utredningens sammanfattande bedömning i denna del är att nackdelarna med att föra över beslutanderätten i biträdesfrågor till migrationsdomstolarna eller till någon annan myndighet är så påtagliga att en sådan förändring inte bör göras annat än om Migrationsverkets hand-

³³ Se t.ex. Sveriges Advokatsamfunds remissvar på Utvärderingsutredningen, Ju2008/5574/EMA.

³⁴ SOU 2008:65, s. 101 ff.

läggning visar sig vara bristfällig och inte kan förbättras. Regeringen har tidigare övervägt frågan och i likhet med Utvärderingsutredningen kommit fram till att ansvaret för att förordna offentliga biträden bör ligga kvar på Migrationsverket.³⁵

Det har inte ingått i Statskontorets uppdrag att på nytt överväga denna fråga.

5.5 Missbruk av substitutionsrätten förekommer

Rättshjälpslagen stadgar att ett biträde som får förhinder får sätta en advokat eller biträdande jurist i sitt ställe, s.k. substitution. Av kommentarerna till lagen framgår att rätten till substitution är avsedd att användas vid tillfälligt förhinder, t.ex. under en kortare tids sjukdom. Enligt Migrationsverkets handbok i migrationsärenden har substitution också godtagits inom samma advokatbyrå vid hög arbetsbelastning. När det är fråga om mer långvariga eller permanenta förhinder ska byte av biträde ske.

I våra intervjuer har det framförts att substitutionsrätten missbrukas av vissa offentliga biträden. Det kan t.ex. gå till så att advokater tar på sig uppdrag som sedan fördelas till biträdande jurister på advokatbyrån. Jurister som sedan får driva hela ärendet utan vägledning från advokaten och som inte alltid har tillräcklig erfarenhet och kunskap för att klara detta.

Förutom att ett utnyttjande av substitutionsrätten på detta sätt formellt strider mot lagens intentioner utgör det också ett praktiskt problem för Migrationsverket. Den lämplighetsbedömning som ska göras vid varje förordnande blir ju meningslös om det är ett annat biträde som i praktiken kommer att driva ärendet.

Även om det finns kritik inom Migrationsverket av hur substitutionsrätten har utnyttjats i ett visst ärende tycks handläggarna i praktiken ha mycket små förutsättningar att skjuta upp asylutredningen av detta skäl. Tidspress och det förhållandet att en sökande och kanske även en

³⁵ Se Prop. 1988/89:86, s. 137, Prop. 1996/97:9, s. 187 f., Prop. 2004/05:170, s. 241 ff. Migrationsverket inrättades 1 juli år 2000. Innan dess hade Statens invandrarverk motsvarande ansvar för förordnande av offentliga biträden.

tolk har tagit sig till asylprövningsenheten vid denna tidpunkt gör att handläggaren, för att undvika ökade kostnader, vanligtvis väljer att acceptera substitutionen hellre än att skjuta upp utredningen till ett annat tillfälle.

5.6 Sammanfattning av de huvudsakliga bristerna

De huvudsakliga brister som vi har funnit i Migrationsverkets förordnandeprocess av offentliga biträden kan i punktform sammanfattas som följer:

- Avvikelser görs från riktlinjer och rutiner i Migrationsverkets handbok i migrationsärenden.
- Bristande återkoppling och spridning av erfarenheter mellan olika enheter och nivåer i organisationen.
- En samlad dokumentation över övriga juristers kvalifikationer och erfarenheter inom asyl- och processområdet saknas.
- Bristande enhetlighet i urvalet av biträden mellan asylprövningsenheterna.
- Brister i lämplighetsbedömningen av offentliga biträden.
- Valet av biträde överläts i viss utsträckning till assistenterna och till advokatbyråerna.
- Biträdeslistan ger otillräckligt stöd i förordnandeprocessen.

6 Statskontorets bedömningar och förslag

6.1 Migrationsverket kan inte säkerställa att enbart lämpliga biträden förordnas

Som vi beskriver i kapitel 1 påtalade Utvärderingsutredningen i sitt delbetänkande brister i Migrationsverkets rutiner för lämplighetsbedömningar av offentliga biträden. Eftersom myndigheten under våren 2008 hade inlett ett projekt för att komma till rätta med bristerna avstod emellertid utredning från att föreslå några större förändringar av förordnandeprocessen. Migrationsverkets handbok i migrationsärenden ger numera också, enligt vår bedömning, relativt tydliga riktlinjer för hur förordnandeprocessen ska genomföras. Vår utvärdering visar dock att myndigheten endast delvis har förmått att följa sina egna riktlinjer och rutiner.

Vi har genom våra intervjuer och genom att studera redovisningar och projektplaner kunnat konstatera att det är med hjälp av projektet e-asyl som Migrationsverket i första hand försöker komma till rätta med bristerna i förordnandeprocessen. Projektet har bl.a. som mål att förbättra och delvis automatisera processen. Den ursprungliga tanken var att adressuppgifterna i biträdeslistan skulle kompletteras med personnummer, kön på personen, vissa uppgifter om kompetens m.m. Som vi nämner i kapitel 4 anser Datainspektionen dock att detta strider mot vad en adresslista över offentliga biträden får innehålla. Migrationsverket har således för närvarande inte kunnat gå vidare på avsett vis i den delen av projektet. Delar av projektet har dock på försök inletts i Malmö i oktober 2012.

Enligt Statskontorets bedömning är det inte acceptabelt att Migrationsverket trots den kritik som Utvärderingsutredningen framförde redan år 2008 och trots det utvecklingsarbete som har bedrivits inte kommit till rätta med de påtalade bristerna. Det är viktigt att de asylsökande för-

ordnas ett tillräckligt lämpligt biträde. Detta har om möjligt blivit ännu viktigare med den nuvarande instans- och processordningen där parterna i domstol i någon mening bör vara jämbördiga. Eftersom riktlinjer och rutiner inte alltid följs och återkopplingen av information om biträdenas lämplighet inte fungerar tillfredsställande kan Migrationsverkets nuvarande system inte garantera att den sökande får ett lämpligt biträde. Detta är enligt vår mening ett rättssäkerhetsproblem. Det finns således starka skäl för att överväga en annan modell för förordnandeprocessen.

Det är Statskontorets bedömning att en ordning bör införas som på ett bättre sätt än i dag säkerställer att olämpliga biträden inte förordnas. I de resterande avsnitten av detta kapitel beskriver vi två alternativa modeller för en sådan ordning.

6.2 Alternativa modeller för lämplighetsbedömningen

Auktorisation av offentliga biträden en möjlig modell

Ett sätt att få fram ett urval av lämpliga biträden vore att införa ett auktorisationsförfarande. Ett sådant förfarande skulle innebära att antingen samtliga, eller enbart övriga jurister, som önskar bli förordnade som offentliga biträden genomgår en för ändamålet lämplig utbildning. För att tillförsäkra att de som genomgår utbildningen tillgodogjort sig innehållet skulle någon form av examinationskrav ställas.

Ett land som tillämpar auktorisation på migrationsområdet är England. För att få offentligt finansierade uppdrag som asylrättslig rådgivare krävs där att personen är godkänd av den engelska motsvarigheten till Advokatsamfundet, The Law Society.

Utvärderingsutredningen diskuterar med utgångspunkt i det engelska systemet möjligheten att införa ett auktorisationssystem i Sverige.³⁶ Utredningen ställer sig inte generellt avvisande till att införa ett sådant system. Ett auktorisationssystem skulle enligt utredningen ge garanti för att biträdena håller en godtagbar standard. Lämplighetsbedömningen inför ett enskilt förordnande skulle också enligt utredningens

³⁶ SOU 2008:65, s. 116 f.

bedömning kunna tas bort, eller i vart fall ges en underordnad betydelse. Det avgörande kriteriet för att förordnas till offentligt biträde skulle vara att personen klarat de prov och tester som krävs för auktorisation. Systemet skulle på så sätt bli enklare att tillämpa än ett system med lämplighetsbedömning i varje enskilt fall.³⁷ En nackdel, enligt utredningen, är dock att det inte utesluter personer som har klarat kompetenskraven men av andra skäl kan anses vara olämpliga.

Om ett auktorisationssystem skulle införas i Sverige skulle det, enligt Utvärderingsutredningen, kräva ingående överväganden när det gäller kravspecifikationen, vilka rättsområden som bör pekats ut som särskilt viktiga, vilken eller vilka kunskapsnivåer som ska krävas samt om auktorisationen bör vara tidsbegränsad eller inte. Dessutom måste man bestämma vilket organ som ska svara för utbildning, auktorisation och registrering och även vem som ska ta emot och utreda klagomål mot de offentliga biträdena.

Utvärderingsutredningen konstaterar att auktorisation kan vara en intressant idé som med all säkerhet skulle medföra en kompetenshöjning bland biträdena. Det låg dock utanför ramen för utredningens uppdrag att närmare utreda frågan. Utredningen framhåller dock att om den lämplighetsbedömning som Migrationsverket ska göra inte kommer att fungera, trots det förändringsarbete som Migrationsverket inlett, och att det därmed även fortsättningsvis kommer att förordnas biträden utan tillräckliga kunskaper borde ett auktorisationssystem övervägas.

Statskontorets bedömning är att en auktorisationsmodell kan bidra till att höja de offentliga biträdenas kompetens. En invändning mot en auktorisationsmodell som skulle gälla samtliga offentliga biträden inom migrationsområdet är att i Sverige, till skillnad mot i England, kontrolleras inte advokaters specialistkompetens inom något enskilt rättsområde. Att införa en auktorisationsmodell skulle därför innebära att det ställs hårdare krav på offentliga biträden i migrationsärenden än för exempelvis rättshjälpsbiträden, målsägandebiträden och i viss mån även för offentliga försvarare. Det kan ifrågasättas om det föreligger

³⁷ Det bör dock noteras att för att det inte ska vara nödvändigt med en lämplighetsbedömning i varje enskilt fall krävs en lagändring.

ett sådant behov. Vi menar att det finns ett värde med ett så enhetligt system som möjligt för lämplighetsbedömning.

Det finns också redan i dag regler om advokaters specialkompetens i form av Advokatsamfundets vägledande regler om god advokatsed. Dessa anger att en advokat måste ha särskilda insikter i och erfarenhet av ett angivet verksamhetsområde för att hon eller han ska få ange viss inriktning på sin verksamhet. Av reglerna framgår att en advokat är skyldig att upprätthålla och utveckla sin yrkeskompetens och att följa rättsutvecklingen på de områden där advokaten är verksam samt att genomgå erforderlig fortbildning. Det framhålls särskilt att det inte alltid är tillräckligt med den vidareutbildning som Advokatsamfundet ålagt advokaterna för att kravet på fortbildning ska anses vara uppfyllt.

Ny modell för förordnandeprocessen

Migrationsverkets lämplighetsbedömningar görs i praktiken utan en enhetlig systematik. Det kan således vara så att olika teamledare gör olika bedömningar av ett och samma biträde. När Migrationsverket även i vissa fall ger assistenterna stora möjligheter att själva välja vem som ska förordnas till biträde blir bristerna i enhetlighet ännu större, liksom risken att olämpliga biträden kommer att förordnas.

Auktorisation är en möjlig väg att gå för att höja kvaliteten på de offentliga biträdena och för att få bort mindre lämpliga biträden. Som vi redogör för ovan finns det dock vissa problem med den modellen.

Statskontoret föreslår därför en alternativ modell för att komma till rätta med bristerna i förordnandeprocessen. *Vårt förslag är att en annan myndighet än Migrationsverket får till uppgift att utföra en grundläggande lämplighetsbedömning av övriga jurister som anmäler intresse för uppdrag som offentligt biträde.* Ansvar för att förordna dessa till offentliga biträden ska dock ligga kvar på Migrationsverket. Myndigheten ska också ha kvar skyldigheten enligt 26 § rättshjälpslagen att ta ställning till om en person som förordnas som offentligt biträde är lämplig för uppdraget.

Nedan redogör vi för förslagets utgångspunkter och för hur modellen skulle kunna utformas.

Ingående lämplighetsbedömning i det enskilda fallet är inte alltid nödvändig

Som vi redogör för i kapitel 2 anges i förarbeten till rättshjälpslagen att den som förordnar ett biträde så långt som möjligt ska kunna garantera biträdets kompetens genom att göra en *verklig prövning* av hennes eller hans kvalifikationer. Denna skrivning kan tolkas som att en lämplighetsbedömning ska göras i varje enskilt fall. Utvärderingsutredningen anser också att en bedömning ska göras i varje enskilt ärende i samband med att biträde förordnas.³⁸ Av den diskussion som utredningen för framgår att det är erfarenheterna från tidigare ärenden som måste tas tillvara inför nya förordnanden. Det viktiga är således att *erfarenheterna från tidigare uppdrag tas tillvara*.

Statskontorets bedömning är att en mer ingående lämplighetsbedömning i varje enskilt förordnande inte är helt nödvändig för att upprätthålla en rättssäker process. Det är inte heller realistiskt att förvänta sig ett sådant förfarande med tanke på det stora antalet förordnanden som Migrationsverket har att hantera. Det viktiga är att en modell skapas där en grundläggande lämplighetsbedömning görs av övriga jurister som anmäler intresse för uppdrag som offentligt biträde. Det är också viktigt att modellen utformas så att erfarenheterna från tidigare uppdrag som offentligt biträde tas tillvara. Med en sådan modell skapas förutsättningar för att säkerställa att olämpliga biträden inte förordnas.

Om det finns en modell där erfarenheterna från tidigare uppdrag tas tillvara på ett systematiskt sätt har Migrationsverket visserligen fortfarande en skyldighet att ta ställning till om en person som förordnas som offentligt biträde är lämplig för det enskilda uppdraget. Vid det enskilda förordnandet skulle myndigheten dock kunna utgå från att de som står med på en biträdeslista generellt är att anse som lämpliga.

Vi kan notera att Migrationsverkets ambition i e-asylprojektet ligger i linje med vad vi här föreslår. En viktig del i det projektet är att myndigheten ska kunna automatisera valet av biträde genom att endast ha med personer på listan som kan uppvisa relevant utbildning och/eller erfarenhet av migrationsärenden samt processvana.

³⁸ SOU 2008:65, s. 117 ff.

Advokater och biträdande jurister ska kunna förordnas utan en grundläggande lämplighetsbedömning

Statskontoret anser, mot bakgrund av hur det ser ut inom andra rättsområden, att advokater kan anses som lämpliga utan en grundläggande lämplighetsbedömning. Det svenska rättssystemet bygger på en sådan ordning och vi menar att samma synsätt bör gälla i migrationsmål som inom andra områden. Advokater står också under tillsyn av Advokatsamfundet och Justitiekanslern. Vi bedömer även att biträdande jurister vid advokatbyråer i detta fall bör likställas med advokater eftersom de står under en advokats ledning och tillsyn.

Som vi beskriver i kapitel 2 omfattade Advokatsamfundets tillsyn tidigare främst att utreda anmälningar mot en enskild advokat. Sedan år 2010 har samfundet också börjat med viss proaktiv tillsyn. En advokat omfattas via sitt medlemskap i Advokatsamfundet av en grundläggande ansvarsförsäkring. Advokatsamfundet har också utarbetat nya vägledande regler om god advokatsed. Av dessa framgår att en advokat endast får ange viss inriktning på sin verksamhet om denne har särskilda insikter i och erfarenhet av angivet verksamhetsområde. Som nämnades i avsnittet ovan om auktorisation måste advokater också förbinda sig att delta i obligatorisk vidareutbildning och särskilt förkovra sig inom de områden de är verksamma inom. Detta borde ytterligare bidra till att de advokater som framöver anmäler sitt intresse hos Migrationsverket för att ta uppdrag som offentligt biträde också har den kompetens som behövs för att arbeta med dessa frågor.

Som vi redogjorde för i kapitel 5 har det vid våra intervjuer framförts att substitutionsrätten missbrukas av vissa offentliga biträden. En del advokater uppges ha satt i system att ta på sig uppdrag och sedan fördela dem på biträdande jurister på advokatbyrån. Statskontoret vill här understryka att det är viktigt att Advokatsamfundet i sitt tillsynsuppdrag också tar ansvar för att detta problem åtgärdas.

Särskild prövning av biträden som inte är advokater eller biträdande jurister

Statskontoret föreslår således att advokater och biträdande jurister är att bedöma som lämpliga att förordna som offentliga biträden om inget annat framkommit. Därför kan dessa, vid intresseanmälan till Migrationsverket, registreras på en lista över lämpliga biträden. Inom migrationsområdet finns därutöver ett stort antal biträden som vare sig är

advokater eller biträdande jurister vid advokatbyrå, men som av Migrationsverket och migrationsdomstolarna har bedömts ha stor erfarenhet och betydande kompetens inom området. År 2011 förordnades ca 200 biträden som inte var advokater eller biträdande jurister vid advokatbyrå i ca 4 300 ärenden. Att exkludera dessa från att kunna förordnas som offentliga biträden bedömer vi som olämpligt. Således bör det finnas en möjlighet även för dessa personer att föras upp på listan över lämpliga biträden. En auktorisation enligt den modell som diskuterades ovan anser vi inte vara nödvändig. Istället kan, enligt vår bedömning, ett liknande system som används vid förordnandet av rättshjälpsbiträden fungera som modell. Systemet innebär att i de fall en ansökan om ett rättshjälpsbiträde, som inte är vare sig advokat eller biträdande jurist, inkommer till Rättshjälpsmyndigheten kontrolleras lämpligheten hos den som ansökan gäller. Denna person ska då kunna uppvisa betyg och eventuellt andra relevanta behörighetshandlingar samt referenser från i första hand domstol.

Den grundläggande lämplighetsbedömningen av övriga jurister bör ligga på annan instans

Vårt förslag innebär således att någon annan instans än Migrationsverket får till uppgift att göra en grundläggande lämplighetsbedömningen av de biträden som vare sig är advokater eller biträdande jurister. Enligt Statskontoret skulle detta medföra en mer enhetlig lämplighetsbedömning och en minskad risk för att olämpliga biträden förordnas.

För att undvika olämpliga biträden bör Migrationsverket dokumentera och översända den kritik som eventuellt framförs mot övriga jurister till den instans som föreslås få till uppgift att genomföra den grundläggande lämplighetsbedömningen av övriga jurister. Kritiken som vidarebefordras bör dock vara av den digniteten att den påverkar lämplighetsbedömningen. Den nya instansen för den grundläggande lämplighetsbedömningen bör sedan se till att dokumentationen hålls samman på lämpligt sätt.

Det är också viktigt att samma instans som ska göra lämplighetsbedömningen ansvarar för att begära in CV med meritförteckning, betyg etc. från de biträden som inte är advokater eller biträdande jurister på advokatbyrå.

Den instans som skulle få till uppgift att genomföra den grundläggande lämplighetsbedömningen ska även regelmässigt informera Migrationsverket om övriga jurister som fått kritik för att uppdraget som offentligt biträde missköts.

Biträdeslistans kvalitet måste förbättras

Som vi beskriver i kapitel 5 har inte Migrationsverkets biträdeslista fungerat på ett effektivt sätt. Formellt är biträdeslistan enbart en adresslista som inte ska ha någon avgörande betydelse för vem som kommer att förordnas som offentligt biträde i det enskilda fallet. I praktiken spelar dock biträdeslistan en betydelsefull roll. Utan listan finns inget redskap för att välja ut de offentliga biträden som ska förordnas. Det är därför viktigt att biträdeslistan är uppdaterad och inte innehåller felaktigheter. Det är även viktigt att kunna följa upp antalet förordnanden för varje enskilt biträde under den senaste tidsperioden. Detta är inte möjligt att göra idag.

För att komma till rätta med problemen med biträdeslistan är det enligt vår bedömning nödvändigt att upprätta listan på nytt. Genom ett sådant förfarande kommer personer som inte längre är intresserade av att bli förordnade att per automatik försvinna, eftersom de då inte kommer att sända in en intresseanmälan. I en sådan ny lista är det viktigt att varje person får ett unikt nummer. Som det är nu kan ett biträde ha flera nummer, bl.a. beroende på att hon eller han har verksamhet på flera orter. Det innebär att samma person kan förekomma flera gånger på listan. Det unika numret bör sedan biträdet använda i sin kommunikation med Migrationsverket och, för övriga jurister, med den instans som utför den grundläggande lämplighetsbedömningen. På så sätt borde felkällor som felstavade namn och dubbleringar kunna undvikas.

En person som i dag vill anmäla sitt intresse av att bli förordnad som offentligt biträde och därmed registreras på den centrala biträdeslistan ska ange namn, firmanamn, adress, telefonnummer och faxnummer. Statskontoret anser att personen också ska ange om hon eller han är advokat eller biträdande jurist vid advokatbyrå eller övrig jurist. Vidare bör övriga jurister bifoga ansvarsförsäkring och i förekommande fall F-skattsedel.

Rättshjälpsmyndigheten bör bli ny instans för grundläggande lämplighetsbedömning

Statskontorets förslag är att Rättshjälpsmyndigheten ges den uppgift vi beskriver ovan. Vi bedömer att såväl enhetlighet som rättssäkerhet skulle stärkas genom en sådan förändring.

Rättshjälpsmyndighetens rutiner för lämplighetsbedömning i dag

Rättshjälpsmyndigheten är en rikstäckande myndighet som hanterar rättshjälp enligt rättshjälpslagen och som har som en av sina huvuduppgifter att arbeta med biträdesfrågor. Myndigheten gör först en bedömning om det föreligger behov av rättshjälp och tar därefter beslut om rättshjälp ska ges eller inte. I samband med beslut om rättshjälp kontrollerar Rättshjälpsmyndigheten alltid de juridiska ombud som inte är advokater eller biträdande jurister på advokatbyrå.

Vid den kontroll som myndigheten utför begär man i princip in ett CV med betyg och andra behörighetshandlingar, referenser från domstol och eventuellt också andra referenser. Om Rättshjälpsmyndigheten anser att ombudet kan förordnas får hon eller han normalt enklare ärenden vid de första tillfällena. Om den sökande har ett mer komplicerat ärende förordnas inte ett oerfaret ombud, eller ett ombud med mindre goda referenser på området. När myndigheten inhämtar uppgifter om ett biträde frågar man alltid efter ansvarsförsäkring och F-skattsedel.

Rättshjälpsmyndigheten för akter över alla övriga jurister, deras CV och referenser samt deras förordnanden. Där samlas även negativa omdömen från domstol, eller från den person som det juridiska ombudet har biträtt. Efter sammanvägning av den information som myndigheten har beslutats om personen kan förordnas eller inte. Ett berört ombud får yttra sig över den kritik som framförs. För varje ny ansökan om rättshjälp prövas lämpligheten. Om en person inte ansetts lämplig att förordnas vid ett tillfälle och en ny ansökan om detta ombud kommer in görs således en ny prövning.

Rättshjälpsmyndigheten är till skillnad från Migrationsverket samlad på en ort, vilket väsentligt underlättar en enhetlig lämplighetsbedömning.

Rättshjälpsmyndigheten är en liten myndighet. Nio personer arbetar där, varav tre är jurister. Kostnaden för myndigheten uppgick år 2011 till drygt fem miljoner kronor.

6.3 Konsekvenser av Statskontorets förslag

Statskontorets förslag är således att Rättshjälpsmyndigheten får i uppdrag att utföra den grundläggande lämplighetsbedömningen av övriga jurister som anmäler intresse för uppdrag som offentligt biträde i migrationsärenden. Ansvar för att förordna dessa personer till offentliga biträden ligger dock kvar på Migrationsverket liksom skyldigheten att ta ställning till om en person som förordnas som offentligt biträde är lämplig för det enskilda uppdraget.

Vad gäller advokater och biträdande jurister på advokatbyrå anser Statskontoret att en grundläggande lämplighetsbedömning inte behöver göras. Detta fråntar dock inte Migrationsverket ansvaret för att tillse att advokater och biträdande jurister är lämpliga för det enskilda uppdraget. Myndighetens centrala biträdesorganisation bör även fortsättningsvis ansvara för att samla klagomål mot samtliga kategorier av offentliga biträden.

Rättshjälpsmyndigheten finns, till skillnad från Migrationsverket, organisatoriskt samlad på en plats, vilket väsentligt bör förbättra förutsättningarna för en enhetlig lämplighetsbedömning. Den förstnämnda myndigheten arbetar också utifrån enhetliga rutiner, medan bristande enhetlighet är ett av problemen i Migrationsverkets förordnandeprocess. Till skillnad mot Migrationsverket utgör biträdesfrågor en central uppgift för Rättshjälpsmyndigheten. Myndigheten har därmed stor vana och kompetens inom området. Om den grundläggande lämplighetsbedömningen utförs av Rättshjälpsmyndigheten skulle, enligt vår bedömning, Migrationsverkets förordnandeprocess bli mer enhetlig. Då skulle också Migrationsverkets asylprövningsenhet kunna fokusera på sitt huvuduppdrag, nämligen asylprövning.

För Rättshjälpsmyndigheten innebär en sådan förändring som vi föreslår naturligtvis en ökning av arbetsuppgifterna. Resurser i motsvarande omfattning bör därför föras över från Migrationsverket till Rättshjälpsmyndigheten.

Den största tillkommande arbetsbelastningen för Rättshjälpsmyndigheten inträffar när övriga jurister som är upptagna på Migrationsverkets biträdeslista skickar in en intresseanmälan med tillhörande meritförteckningar, referenser, F-skattsedel, intyg om ansvarförsäkring etc. När väl denna dokumentation finns på plats blir den huvudsakliga arbetsuppgiften att ta emot intresseanmälningar från nytillkommande biträden och inhämta deras referenser samt lägga till nya referenser, kritik m.m. till de befintliga personakterna. Vidare ingår i arbetsuppgiften att meddela Migrationsverket när händelser inträffar som kan påverka bedömningen av ett biträdes lämplighet.

En synpunkt som kan anföras mot att låta den grundläggande lämplighetsbedömningen av övriga jurister göras av Rättshjälpsmyndigheten är att myndigheten inte har den för uppgiften nödvändiga kunskapen inom migrationsområdet. Vi bedömer att detta inte är något stort problem. Kompetens kan byggas upp successivt, bl.a. genom att kontinuerligt arbeta med frågorna. Eftersom Rättshjälpsmyndigheten skulle få ett tillskott i arbetsuppgifter genom lämplighetsbedömningen av övriga jurister kan också nyrekrytering av personal vara nödvändig. Det är då naturligt att rekrytera personal med särskild kompetens inom migrationsområdet. Som nämns ovan har myndigheten också den stora kompetensmässiga fördelen att huvudsakligen arbeta med biträdesfrågor.

Fram till att 1989 års utlänningslag³⁹ trädde i kraft var det Rättshjälpsmyndighetens föregångare Rättshjälpsnämnden som efter att ha remitterat ärendet till Invandrarverket för yttrande fattade beslut om förordnande av offentligt biträde. Detta system uppfattades som byråkratiskt och tidskrävande.⁴⁰ Genom 1989 års utlänningslag ändrades därför systemet och förordnandeansvaret överfördes till Invandrarverket. Förändringen skulle, enligt regeringen, väsentligt bidra till att förkorta handläggningstiderna i asylärenden.⁴¹ Med den bakgrunden är det viktigt att understryka att vi inte föreslår en återgång till den ordning som avskaffades genom 1989 års utlänningslag. Rättshjälpsmyndigheten ska enligt vårt förslag inte fatta beslut om förordnande av offentliga biträden. Myndigheten ska endast ha till uppgift att göra en grundläggande prövning av övriga juristers

³⁹ 1989:529.

⁴⁰ Se prop. 1978/79:90 s. 186 ff.

⁴¹ Prop. 1988/89:86 s. 137.

lämplighet som offentliga biträden. Rättshjälpsmyndigheten ska inte heller yttra sig över Migrationsverkets beslut.

Det är viktigt att understryka att Migrationsverket med vårt förslag även fortsättningsvis kommer att ha en viktig roll i förordnandeprocessen, utöver att vara den myndighet som förordnar de offentliga biträdena. Det är Migrationsverket och migrationsdomstolarna som får förstahandskunskap om de offentliga biträdenas kvalifikationer och hur dessa sköter sina uppdrag. För att Rättshjälpsmyndigheten ska få information om biträden som missköter sig bör Migrationsverket och Rättshjälpsmyndigheten tillsammans utarbeta rutiner utformade så att informationen på ett enhetligt och systematiskt sätt förmedlas mellan myndigheterna.

Det är enligt vår bedömning viktigt att Migrationsverkets centrala biträdesorganisation blir den funktion som samlar de iakttagelser som görs inom myndigheten av de offentliga biträdenas lämplighet och som sedan ansvarar för att den information som gäller övriga jurister förs vidare till Rättshjälpsmyndigheten.

Migrationsverkets ansvarar också fortsättningsvis för biträdeslistan.

Avgörande för att den modell vi föreslår ska fungera på ett bra sätt är att Migrationsverket och Rättshjälpsmyndigheten skapar effektiva rutiner för sitt samarbete. Ett sätt att få tyngd och legitimitet för samarbetet vore att myndigheternas chefer träffade ett samarbetsavtal, där rutinerna för hur informationen ska förmedlas mellan myndigheterna slås fast.

Vi har kunnat notera att tidigare förändringsarbete på Migrationsverket avseende förordnande av offentliga biträden inte fullt ut har nått ut i organisationen, bl.a. med hänvisning till brist på tid och resurser. Om våra förslag till förändringar av Migrationsverkets rutiner för förordnandeprocessen ska få genomslag i myndigheten är det därför viktigt att myndighetens ledning ger denna uppgift nödvändig prioritet.

Statskontorets samlade bedömning är att såväl processens legitimitet som enhetlighet och rättssäkerhet skulle förbättras om Rättshjälpsmyndigheten får till uppgift att göra en grundläggande lämplighetsbedömning av övriga jurister. En sådan modell skulle också bidra till att

säkerställa att personer som är olämpliga för uppdrag som offentligt biträde inte heller kommer att förordnas.

Referenser

Förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen

Justitieombudsmannen 2010/11 s. 308. Dnr 1046-2009

Lag (1996:1620) om offentligt biträde

Migrationsverket 2009, *Offentliga biträden i utlänningsärenden*, Slutrapport

Migrationsverket 2012, *Handbok i migrationsärenden, Offentligt biträde* t.o.m. uppdatering maj 2012

Migrationsverkets årsredovisningar åren 2008-2011

Proposition 1977/78:90 *Om ändring i utlänningslagen (1954:193)m.m.*

Proposition 1978/79:90 *Med förslag till ändring i rättshjälpslagen (1972:429) m.m.*

Proposition 1988/89:86 *med förslag till utlänningslag m.m.*

Proposition 1996/97:9 *Ny rättshjälpslag*

Proposition 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*

Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003

Rättegångsbalken

Rättshjälpslagen (1996:1619)

SOU 2008:65, *Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden*. Utvärderingsutredningens delbetänkande

Sveriges Advokatsamfunds remissvar på Utvärderingsutredningen, Ju2008/5574/EMA.

UNHCR & Migrationsverket, 2011 *Kvalitet i svensk asylprövning. En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd*

Utlänningslag (1989:529)

Utlänningslag (2005:716)

Uppdraget



Regeringsbeslut II:1
2012-03-15 Ju2012/2210/EMA

Justitiedepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att utvärdera Migrationsverkets handläggning av frågor som avser förordnande av offentligt biträde

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera Migrationsverkets handläggning av frågor som avser förordnande av offentligt biträde i migrationsärenden. Statskontoret ska särskilt överväga om Migrationsverkets rutiner för handläggning av biträdesfrågor, bl.a. vad gäller lämplighetsbedömning, är ändamålsenliga. Statskontoret ska lämna de förslag till förändringar av Migrationsverkets handläggning som utvärderingen föranleder.

Migrationsverket ska vara Statskontoret behjälpligt med att ta fram nödvändig information för fullgörande av uppdraget.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2012.

Skälen för regeringens beslut

Detta uppdrag ingår i den migrationspolitiska överenskommelsen med Miljöpartiet de gröna.

Av 2 § lagen (1996:1620) om offentligt biträde framgår att den myndighet som handlägger ett ärende i sak också ska besluta i frågor om offentligt biträde. I 18 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) anges de slag av ärenden i vilka Migrationsverket ska förordna om offentligt biträde.

Utvärderingsutredningen (Ju 2007:12) påtalade i sitt delbetänkande Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden (SOU 2008:65) brister i Migrationsverkets rutiner för lämplighetsbedömning.

Postadress	Telefonväxel	E-post: registrator@justice.ministry.se
103 33 Stockholm	08 405 10 00	
Sticksadress	Telefax	Telex
Rosenbad 4	08 20 27 34	178 20 PREMIER S

Bedömningen innefattar bl.a. vilka krav som bör ställas på biträdets kompetens.

Utvärderingsutredningen konstaterade vidare att Migrationsverket avsåg att genomföra en rad förbättringar när det gäller hanteringen av biträdesfrågor.

Statskontoret bör mot ovan angivna bakgrund få i uppdrag att utvärdera nuvarande handläggning.

På regeringens vägnar



Tobias Billström



Maria Lindgren-Saltanova

Kopia till

Justitiedepartementet/DOM, EMA, L7, SIM
Socialdepartementet/SFÖ
Migrationsverket