

Yttrande över betänkandet En översyn av vissa frågor om offentliga biträden (Ds 2023:14)

Inledning

Flyktinggruppernas Riksråd, FARR, bildades 1988 och är ett partipolitiskt och religiöst obundet nätverk som består av, hjälper och samordnar grupper och enskilda som arbetar för att stärka asylrätten, bland annat genom direktstöd och rådgivning till asylsökande. Cirka 45 medlemsföreningar är anslutna till FARR. I dessa samlas erfarenheter om hur lagen tolkas, vilka som skyddas eller nekas skydd och vilka konsekvenserna blir för dem som berörs. Bland medlemmarna finns också ett antal advokater och flera hundra enskilda medlemmar, varav en del själva har erfarenhet av att vara asylsökande.

FARR har inbjudits att lämna ett yttrande över betänkandet Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd.

Övergripande synpunkter

FARR välkomnar betänkandet och ser det som ett led i det sedan länge pågående arbetet för att stärka de offentliga biträdenas ställning inom rättsväsendets olika delar. Detta arbete har som syfte att långsiktigt stärka rättssäkerhet och effektivitet både inom det förvaltningsprocessrättsliga området och i domstolarna. Att villkoren för att kunna bli utsedd som offentligt biträde lagregleras är viktigt. De övriga förslagen i betänkanden är också angelägna och i huvudsak väl avvägda. Om de implementeras rätt skulle de kunna leda till stärkt rättssäkerhet för de asylsökande.

FARR konstaterar att andra delar av det pågående lagstiftningsarbete och "paradigmskifte" som föreskrivs i Tidöavtalet kan ha motsatt effekt. Det hör att skära ned rätten till offentligt biträde. Den föreliggande utredningen tydliggör de offentliga biträdenas väsentliga roll i asylprocessen. Vi uppmanar lagstiftaren att ta till sig detta även inför behandlingen av kommande lagförslag.

Synpunkter på utredningens förslag i sammanfattning

FARR välkomnar att

- behörighetskraven för offentliga biträden skärps och att endast personer med juristexamen och särskild erfarenhet och kompetens inom migrations- och förvaltningsrätt ska kunna förordnas som offentliga biträden i ärenden inom asyl- och migrationsområdet. *FARR anser att även krav på barnkompetens bör framgå av lagen och att kunskap om andra särskilt utsatta grupper behöver finnas att tillgå.*
- Migrationsverket och polismyndigheterna ska kunna frånta ett ombud eller biträde som bedöms vara olämplig uppdrag när det gäller ärenden enligt utlänningslagen, och att sådana beslut ska kunna överklagas,
- bestämmelserna lagregleras och att Migrationsverket och Polismyndigheten ska utarbeta tydliga riktlinjer och systematiska arbetssätt för att säkerställa att de nya bestämmelserna tillämpas korrekt. *FARR anser att myndigheterna också regelbundet ska åläggas att redovisa sitt arbete med riktlinjer och implementering samt att informera sökande om biträdets roll.*
- rätten inskränks för offentliga biträden att sätta ett annat ombud i sitt ställe genom så kalla substitution,
- i ärenden där den enskilde har rätt till offentligt biträde ska auktoriserad tolk eller översättare anlitas. *FARR anser att det i dessa fall ska krävas särskilda skäl för att inte använda en auktoriserad tolk eller översättare.*

FARR avvisar

- utredarens uppfattning att det inte behövs ytterligare åtgärder för att säkerställa nämndemännens opartiskhet och saklighet och att de inte agerar politiskt när de genomför sitt nämndemannauppdrag.

FARR föreslår att

- en ny utredning tillsätts för att hitta en ordning vad gäller nämndemännens tillsättning där partitillhörighet inte får samma påverkan.

Analys och argument

Kap 3 Behörighetskrav för offentliga biträden

Utredningen anser att behörighetskraven för offentliga biträden i migrationsprocessen behöver förtydligas och skärpas för att säkerställa att de personer som förordnas som offentliga biträden har tillräcklig kompetens och för att skapa en mer enhetlig och förutsägbar förordnandeprocess.

FARR instämmer i den analysen och bifaller förslaget att det ska införas krav i utlänningslagen på juristexamen och kunskap i migrations- och förvaltningsrätt för offentliga biträden i asyl- och migrationsärenden.

FARR tillstyrker vidare att det i lagen införs ett krav på att den som förordnas, utöver att vara särskilt lämplig på grund av sina kunskaper och erfarenheter inom migrationsområdet generellt, även i övrigt ska vara särskilt lämplig för uppdraget. FARR anser dock att det också ska framgå av lagen att det krävs särskild kompetens när det gäller barn. Detta gäller såväl kunskap om barns rättigheter och barns perspektiv som metoder för att höra barn. Det behöver även finnas nödvändig kompetens att tillgå när det gäller andra utsatta grupper, som t.ex. hbtqi-personer, personer med funktionsvariationer och konvertiter, liksom specialistkunskap när det gäller frågor som rör tortyr och köns- eller hedersrelaterad förföljelse.

Migrationsrätten är mycket komplex och har genomgått stora förändringar under senare år. Det är, som utredningen påpekar, viktigt för rättssäkerheten att kvaliteten på offentliga biträden är hög. Detta särskilt med tanke på att de enskilda som biträdena ska företräda ofta befinner sig i en mycket utsatt situation. Utredningen kan dock konstatera att så inte alltid är fallet i dag. Rapporter från civilsamhällets organisationer visar också att kraven behöver skärpas på de offentliga biträden som arbetar med asyl- och migrationsärenden. FARR:s rådgivare och medlemsföreningar har liksom andra i civilsamhället kännedom om åtskilliga fall där de offentliga biträdenas insatser har varit långt ifrån tillfredsställande. Det kan vara biträden som varit okontaktbara, inte har träffat klienten och inte gått igenom ärendet med klienten varken före eller efter utredning eller inför förhandling. Vi konstaterar också att offentliga biträden kan sakna väsentlig kulturkunskap och landinformation samt att det inte har funnits någon garanti för att ett offentligt biträde har kunskaper om eller erfarenheter av asylrätt. Samtidigt kan vi som frivilligorganisation i närkontakt med de sökande också se att ett kunnigt och seriöst arbetande biträde - som vi också ofta möter - kan vara helt avgörande för en fungerande och rättssäker asylprocess.

Kap 4 Generell obehörighetsförklaring av olämpliga ombud och biträden

FARR välkomnar förslaget att Migrationsverket och Polismyndigheten ska ha möjlighet att generellt obehörighetsförklara olämpliga personer, antingen för viss tid eller tills vidare. Idag gäller att endast migrationsdomstolarna har rätt att avstänga olämpliga personer som ombud, och då endast i det aktuella fallet.

Att uppenbart oskickliga eller på annat sätt olämpliga personer redan i ett tidigt skede kan fråntas rätten att arbeta som ombud eller offentliga biträden, och hindras från att uppträda i rätten, tror FARR stärker rättssäkerheten för enskilda och ökar tilltron till systemet. Ett oskickligt eller olämpligt offentligt biträde kan orsaka stor skada med betydande negativa konsekvenser för den enskilda. Olämpliga offentliga biträden riskerar också att skada asylprocessens legitimitet och påverka det allmänna förtroendet för myndigheterna.

Asylprocessen är mycket komplicerad och de offentliga biträdets uppgifter är omfattande. De handlar bl.a. om att informera om hur processen går till, vilka rättigheter och skyldigheter den enskilde har och att under hela processen vara tillgänglig för sin klient. Det offentliga biträdet ska företräda klienten och tillvarata dennes intressen. FARR kan dock, i likhet med utredningen, konstatera att offentliga biträden av olika skäl inte alltid gör det som behövs för att ta tillvara sina klienters rättigheter på bästa sätt. För att systemet med att förordna och i vissa fall avsätta offentliga biträden måste det finnas korrekt kunskap hos Migrationsverket och polisen om biträdenas bakgrund och kompetens. Av rättssäkerhetsskäl är det också viktigt att ett beslut om avstängning går att överklaga.

Kap 5 Substitution av offentliga biträden

FARR är positivt till förslaget att det ska krävas tillstånd för att överlåta ett uppdrag som offentligt biträde till en annan person. Att vara offentligt biträde är ett personligt uppdrag som, förutom formella kompetenskrav, grundas på personlig erfarenhet och lämplighet. Det är viktigt att den asylsökande har förtroende för sitt offentliga biträde. Det är ofta en förutsättning för att hen ska kunna berätta om alla de asylskäl som kan finnas. Att ett biträde, som fallet är idag, kan bytas ut under den pågående asylprocessen både en och fler gånger, och ofta utan förklaring eller att den asylsökande har informerats i förväg, kan allvarligt skada den viktiga relationen mellan biträdet och den asylsökande. Det kan få mycket allvarliga konsekvenser för den sökande. I värsta fall kan det leda till avslag på asylansökan om giltiga asylskäl inte har presenterats på rätt sätt. Självklart kan det uppstå situationer där ett offentligt biträde kan behöva sätta någon annan i sitt ställe, men det bör då vara upp till den aktuella myndigheten eller domstolen att godkänna substitutionen. Det avgörande för beslutet bör vara den enskilde klientens önskemål, vilket också bör gälla vid begäran om substitution vid muntlig förhandling i migrationsdomstol. FARR anser att den sökande inte ska bara informeras utan även godkänna bytet, när så är möjligt.

Bör antalet ärenden begränsas?

I likhet med utredningen anser FARR att antalet ärenden som ett offentligt biträde kan åta sig inte bör begränsas generellt. Som framgått av ovan bygger uppdraget som offentligt biträde på personliga förutsättningar och lämplighet. Om den eftersträlvade högre nivån på kompetens och kunskaper inom olika delar av asylrätten ska få genomslag, så bör det inte vara otillåtet att specialisera sig och fokusera just på asylärenden och närallgande områden.

Kap 6 Hantering av uppgifter om offentliga biträden

Utredningen konstaterar att Migrationsverket och Polismyndigheten har behov av att kunna registrera uppgifter om kvalitetsomdömen för offentliga biträden. Det främjar rättssäkerheten i migrationsprocessen, vilket väger tyngre än de integritetsrisker och andra aspekter som talar emot sådana registreringar. FARR instämmer i den analysen och stöder förslaget att Migrationsverket och Polismyndigheten ska få behandla personuppgifter om det behövs för bedömning av personers lämplighet för ett uppdrag som offentligt biträde. Det innebär bl.a. att myndigheterna får göra registreringar av avvikelser vid utförda uppdrag avseende offentliga biträden.

Migrationsverket behöver också uppgifter om de offentliga biträdenas särskilda kunskaper och erfarenheter för att kunna förordna rätt biträde i varje enskilt ärende. Om ett offentligt biträde har särskilda kunskaper om barnrätt, har erfarenhet av HBTQI-ärenden eller har någon annan särskild

kompetens som är relevant, är det av stort värde om detta också finns registrerat hos Migrationsverket.

Utredningen anser inte att det finns samma behov när det gäller tolkar eller översättare. Migrationsverket uppmärksammar ofta brister, framför allt när det gäller tolkar. Det kan vara tolkar som inte uppträder korrekt, uppvisar bristande kompetens, antingen i svenska eller i det språk som tolkningen avser, inte återger det som sägs eller lägger in egna värderingar eller på annat sätt visar sig vara partiska. Även om sådana missförhållanden också är ett hot mot rättssäkerheten, är det svårt att se hur information om avvikelser kan användas av myndigheterna eftersom tolkar och översättare inte tillsätts direkt av dem, resonerar utredaren, som därför anser att tolkar och översättare inte ska ingå i det föreslagna avvikelserregistret.

FARR inser problematiken, men vill framföra att det måste finnas en möjlighet att förhindra avrop av tolkar som konstaterats olämpliga eller för den delen premiera de mest kompetenta. Registrering av avvikelser är dock en fråga som behöver lösas i samband med myndigheternas upphandling av tolktjänster.

Kap 7 Tolkning i migrationsprocessen

Utredaren har sett över behovet av åtgärder i syfte att höja kvaliteten på tolkningen i migrationsprocessen. I ärenden där den enskilde har rätt till offentligt biträde ska en auktoriserad tolk användas om det är möjligt, föreslår utredningen. FARR anser att det ska krävas särskilda skäl för att inte använda en auktoriserad tolk.

FARR vill betona att hög kvalitet på tolkningen är en förutsättning för en rättssäker utredning. Tolken har en nyckelroll i samtalen med enskilda, speciellt vid asylutredningar. Det kan vara förödande för en asylutredning om en intervju måste avbrytas, eller den sökande måste acceptera en svag tolkning enbart för att inte behöva förlänga utredningen. När brister i tolkningen inte uppmärksammas förrän i samband med granskning av protokollet finns risk för att den asylsökande blir misstrodd på grund av sina rättelser eller tillägg. Bestående brister i tolkningen kan leda till att domar och beslut fattas på ett oriktigt underlag. På motsvarande sätt bidrar en korrekt tolkning till en genomgripande och rättssäker prövning. FARR anser därför att det ska krävas särskilda skäl för att inte använda en auktoriserad tolk vid muntliga förhandlingar i alla skeden av asylprocessen. Ett för lågt ställt krav riskerar leda till att icke auktoriserade tolkar anlitas slentrianmässigt eller av ekonomiska skäl.

Den främsta orsaken till att kvaliteten på tolkning i vissa fall brister är inte nödvändigtvis avsaknaden av kompetenskrav utan bristen på kvalificerade tolkar, enligt utredningen. Detta, tillsammans med förändringar i omvärlden som har stor inverkan på vilka språk som kräver tolkning, gör det svårt för Migrationsverket och leverantörerna att alltid tillgodose efterfrågan på auktoriserade tolkar, enligt myndigheten. FARR känner till att det råder brist på kvalificerade tolkar men anser att det är nödvändigt att kraven på auktoriserad tolk upprätthålls i större utsträckning än idag, för att höja yrkets anseende och skapa incitament för fler tolkar att fortbilda sig och sträva efter auktorisering. För lågt ställda krav kan bidra till att de nuvarande problemen cementeras.

8 Nämndemannauppdraget

FARR delar inte utredningens uppfattning att nuvarande reglering av nämndemannauppdraget och nämndemännens lämplighet är ändamålsenlig och väl avvägd och att det inte finns behov av ytterligare åtgärder för att säkerställa nämndemännens lämplighet och kompetens för uppdraget. FARR anser, i motsats till utredningen, att det krävs ytterligare åtgärder för att tydliggöra att nämndemannauppdraget inte är politiskt och för att säkerställa att kravet på saklighet och opartiskhet iakttas.

En studie från Uppsala universitet som analyserade samtliga asylmål från migrationsdomstolarna under åren 2011 till 2013 med nämndemannamedverkan, kom till slutsatsen att bifallsfrekvensen var högre när nämndemän från invandringspositiva partier deltog än när nämndemän från invandringskritiska partier deltog.

FARR menar att det nuvarande systemet inte är rättssäkert eftersom utslagen blir så olika mellan olika domstolar beroende på nämndemännens politiska tillhörighet. Det behöver därför ytterligare tydliggöras att nämndemannauppdraget inte är ett politiskt uppdrag. En ny utredning bör tillsättas med uppdrag att se över ordningen med politiskt tillsatta nämndemän.

Avslutande synpunkter

FARR är av uppfattningen att Migrationsverket och Polismyndigheten bör åläggas att utarbeta tydliga riktlinjer och systematiska arbetssätt för att genomföra lagändringarna och säkerställa att de nya bestämmelserna tillämpas korrekt, i synnerhet när det gäller bedömning av offentliga biträdens behörighet och (o)lämplighet. Dit hör metoder för att tillvarata de sökandes erfarenheter. Myndigheterna bör också regelbundet redovisa vilka riktlinjer som antas, beslutsordning och uppföljning. Detta är viktigt mot bakgrund av att bedömningarna i brist på riktlinjer hittills har präglats av viss godtycklighet och oförutsägbarhet. Det behöver vara tydligt hur och var beslut om offentliga biträden fattas och på vilka grunder.

Ytterligare ett uppdrag som bör åläggas Migrationsverket är att tydligt informera asylsökande om hur offentligt biträde utses, det offentliga biträdets roll, vilka krav som kan ställas på biträdet, rollen som ombud och möjligheten att anlita privat ombud.

Som nämnts inledningsvis så skulle genomförande av utredningens lagförslag kunna stärka rättssäkerheten för asylsökande, men det finns andra förslag som går i motsatt riktning. Exempelvis föreslås i den pågående utredningen om att anpassa migrationsrätten till EU:s lägsta nivå att de offentliga biträdena ska avskaffas i första instans. Andra förslag som utreds är att fler ärenden ska utredas i snabbprocess samt att preskriptionstiden för avvísings- och utvisningsbeslut skall förlängas kraftigt eller helt avskaffas. Genomförande av dessa förslag skulle inte bara dra undan den positiva effekten av de nu aktuella lagändringarna utan helt förändra förutsättningarna för asylsökande att få sin sak utredd korrekt - samtidigt som möjligheten till rättelse i högre instans eller i efterhand skulle försämrats.

Det ligger i det allmännas intresse att ärenden blir korrekt utredda så tidigt som möjligt. Den nuvarande utlänningslagen bygger på att tyngdpunkten i asylproceduren ligger i första instans. Även den föreliggande utredningen utgår från det perspektivet. Vi uppmanar lagstiftaren att i behandlingen av de kommande lagförslagen anta ett helhetsperspektiv på hur asylproceduren fungerar och vilka rättssäkerhetsprinciper som är nödvändiga för att bevara asyldrätten.

För FARR:s styrelse

Terje Holmgren, ordförande

I beredningen av detta ärende har Sanna Vestin, Karin Nilsson Kelly med flera FARR-medlemmar deltagit.