

Stockholm den 1 november 2023

R-2023/1199

Till Justitiedepartementet

Ju2023/01353

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 3 juli 2023 beretts tillfälle att yttra sig över departementspromemorian En översyn av vissa frågor om offentliga biträden (Ds 2023:14).

Sammanfattning

Advokatsamfundet tillstyrker förslagen om behörighetskrav för offentliga biträden och har ingen erinran mot förslaget om en möjlighet till obehörighetsförklaring av offentliga biträden och registrering av avvikelser, men understryker att tillämpningen måste ske på ett rättssäkert och förutsägbart sätt och dessutom hanteras centralt. Advokatsamfundet har i huvudsak ingen erinran mot förslagen om tillstånd för substitution samt ställer sig bakom förslaget om krav på auktoriserade tolkar i migrationsprocessen.

Utgångspunkter

Migrationsrätten har sedan 2015 genomgått omfattande förändringar och är i dag ett komplext och omfattande rättsområde, där de beslut som fattas får ingripande konsekvenser för den enskilde. Rätten till offentligt biträde och tolk, samt att de personer som förordnas som offentliga biträden och tolkar är skickliga och engagerade, är därför av stor vikt för att säkerställa den enskildes rättssäkerhet i migrationsprocessen.



Synpunkter

Behörighetskrav för offentliga biträden

Utredningen föreslår att behörighetskraven för offentliga biträden skärps så att den som kan komma i fråga för förordnande ska vara advokat, biträdande jurist på advokatbyrå, eller ha avlagt de kunskapsprov som krävs för domaranställning. Endast den som på grund av kunskaper och erfarenheter och även i övrigt är särskilt lämplig för uppdraget får förordnas. Av utredningen framgår att advokater som huvudregel ska anses uppfylla behörighetskravet.

Advokatsamfundet ställer sig positivt till utredningens förslag om skärpta behörighetskrav. Det faktum att någon är advokat innebär inte i sig att de särskilda behörighetskraven automatiskt kan anses uppfyllda. Det migrationsrättsliga området är komplext och det bör, även för advokater, ställas krav på kunskaper och erfarenheter inom rättsområdet för att kunna komma ifråga för förordnande som offentligt biträde i migrationsärenden.

Dagens förordnandesystem hos Migrationsverket innebär att offentliga biträden som blir begärda av klienter i stort sett exkluderas från att få förordnanden ex officio, även om de uppgett att de är tillgängliga för sådana. Det får till följd att de asylsökande som av något skäl inte begär ett specifikt biträde, regelmässigt tilldelas någon som blir begärd i liten eller ingen utsträckning. Mot bakgrund av att ett offentligt biträde som oftare blir begärd har större erfarenhet av migrationsrätt, och därför också kan antas ha en större skicklighet, anser Advokatsamfundet att rutinen att inte tilldela begärda biträden några förordnanden ex officio bör utmönstras.

Såsom utredningen redogör för saknar Polismyndigheten ett hanteringssystem för offentliga biträden, dit enskilda kan anmäla intresse för att förordnas och där lämplighet kan antecknas. De flesta regioner har dock en informell intern förteckning.

Advokatsamfundet anser att Polismyndigheten, i likhet med Migrationsverket, bör införa ett hanteringssystem för offentliga biträden. De migrationsrättsliga ärenden som hanteras hos Polismyndigheten innefattar i stort sett alltid frihetsberövanden, i form av beslut om förvar av enskild. Det förekommer också att förvarstagna personer avskiljs och placeras i Kriminalvårdens lokaler. Eftersom det rör sig om, för den enskilde ingripande tvångsåtgärder, ställs höga krav på det offentliga biträdet. Ett centralt



system för offentliga biträden, dit personer som är intresserade kan anmäla sitt intresse för förordnanden, och också lämplighetsprövas, är därför av stor vikt för den enskildes rättssäkerhet.

Generell obehörighetsförklaring av olämpliga ombud och biträden

Advokatsamfundet ställer sig positivt till utredningens förslag att det ska införas en möjlighet till generell obehörighetsförklaring av offentliga biträden. Advokatsamfundet är särskilt positivt till utredningens förslag om en domstolsprövning av eventuell olämplighet.

Advokatsamfundet har [den 7 mars 2023 författat en skrivelse till Migrationsverket](#) angående problem som uppstått vid förordnande av offentligt biträde. Av skrivelsen framgår att det förekommer att tjänstemän på Migrationsverket ställer detaljerade frågor om varför en sökande önskar ett visst offentligt biträde, vilket uppfattas som ett ifrågasättande av det fria advokat- och biträdesvalet. Det har också förekommit att tjänstemän upplyst asylsökande om att vissa advokater inte är lämpliga. Det förekommer också att tillämpningen av det som i dag kallas ”den tidsatta processen”, tidigare bland annat Asyl 360, och som syftar till att åstadkomma en snabbare handläggning av ärenden, används som motivering för att avslå en begäran om visst biträde om denne inte är tillgänglig inom en viss tid, ibland så kort som 14 dagar.

Mot den nu angivna bakgrunden vill Advokatsamfundet understryka att det är av största vikt att det är noggranna och förutsägbara utredningar som läggs till grund för beslut om obehörighetsförklaring, att det finns en fungerande ordning för lämplighetsprövningen samt att hanteringen av obehörighetsförklaring sker centralt och inte utspritt på olika enheter. Det måste finnas en på förhand utarbetad rutin för hur en generell obehörighetsförklaring ska gå till. Migrationsverket bör få i uppdrag i regleringsbrev att säkerställa att rätt kompetens och rutiner finns för detta. Kompetenshöjningen bör även innehålla utbildning i de advokatetiska reglernas innebörd för offentliga biträdens agerande i den migrationsrättsliga processen.

I promemorian saknas dessvärre överväganden avseende hur det ska gå till i praktiken för det fall en person som har pågående förordnanden obehörighetsförklaras. Advokatsamfundet anser att en obehörighetsförklaring inte ska innebära att personen entledigas från pågående förordnanden förrän efter det att obehörighetsförklaringen har vunnit laga kraft.



Med tanke på hur ingripande en generell obehörighetsförklaring blir för en jurist som arbetar mycket med migrationsrätt, och med hänsyn till det förväntat låga antalet sådana fall, bör det inte finnas krav på prövningstillstånd för överklagande till tredje instans.

Substitution av offentliga biträden

Det saknas i dag krav på tillstånd för att offentliga biträden ska få sätta någon i sitt ställe genom substitution. Utredningen föreslår att det införs krav på tillstånd för att offentliga biträden ska få sätta någon i sitt ställe genom substitution.

Advokatsamfundet ställer sig i huvudsak positivt till att det införs tillståndskrav för substitution i migrationsrättsliga ärenden, på samma sätt som gäller för exempelvis offentliga försvarare. Vissa migrationsrättsliga ärenden bör till och med vara helt undantagna från möjlighet till substitution. Det bör enligt samfundet inte vara möjligt att substituera i ärenden som rör ensamkommande barn, eller ärenden där ett barn har förordnats ett annat biträde än barnets vårdnadshavare. Regleringen kan utformas med reglerna om särskilda företrädare för barn som förebild. Eftersom utredningen föreslår en generell tillståndsregel i lagen om offentligt biträde bör detta särregleras i utlänningslagen.

Avseende utredningens formulering om att ett tillståndskrav ska "förhindra långvariga och systematiska substitutioner" vill Advokatsamfundet framhålla att långvariga substitutioner i vissa fall kan vara både befogade och lämpliga. I de fall då en substitution äger rum tidigt i ett ärende uppstår ofta förtroende mellan klienten och den som hanterat ärendet genom substitution. Det kan då vara lämpligt att substitutionen kvarstår genom hela processen, för att undvika att klienten bollas mellan olika personer och av kostnadseffektiva skäl. Fokus bör således vara att stävja systematiska substitutioner, snarare än långvariga.

Advokatsamfundet delar utredningens uppfattning att det inte bör införas någon begränsning i antalet uppdrag ett offentligt biträde kan åta sig samtidigt.

Advokatsamfundet anser också att Migrationsverket bör ta bort rutinen att lägga en spärr på biträden enbart baserat på det antal aktiva förordnanden ett biträde har, så länge det inte finns några uppgifter om misskötsamhet knutna till det offentliga biträdet.



Hantering av uppgifter om offentliga biträden m.fl.

Utredningen föreslår att Migrationsverket och Polismyndigheten ska få möjlighet att registrera såväl avvikelser som särskild kompetens hos offentliga biträden.

Advokatsamfundet har i sig ingen erinran mot att det införs en möjlighet att registrera avvikelser hos offentliga biträden. Advokatsamfundet vill dock understryka att det är viktigt att Migrationsverket skapar en ordning och systematiska rutiner för hur avvikelserregistreringarna ska gå till och att en planerad registrering alltid kommuniceras med den berörda personen i förväg, så att denne har en reell möjlighet att lämna synpunkter på det som läggs biträdet till last innan avvikelserregistreringen får genomslag. Av utredningen framgår att Migrationsverket har en spärrfunktion för att markera misskötsamhet, m.m. I dag informeras inte det biträde som fått en så kallad spärr registrerad på sitt namn, varken om registreringen av spärren eller grunden för registreringen. Det förekommer att myndigheten har lagt in en spärr på biträden som inte rapporterats för misskötsamhet, utan som enbart bedömts ha för många förordnanden av myndigheten. Detta är enligt Advokatsamfundet en ordning som inte får fortgå. Det bör således klargöras hur avvikelserregistreringen ska förhålla sig till myndighetens spärrfunktion. Advokatsamfundet föreslår att myndighetens nuvarande rutin med en spärrfunktion sammanförs med registreringen av avvikelser, och att det berörda offentliga biträdet således alltid informeras om en eventuell registrering och ges möjlighet att bemöta den innan den införs.

När det gäller möjligheten att registrera särskild kompetens ställer sig Advokatsamfundet frågande till hur en sådan registrering ska gå till i praktiken. Det framgår inte vem som ska bedöma om ett offentligt biträde besitter särskild kompetens, eller hur bedömningen ska göras. Advokatsamfundet förutser därför svårigheter att bedöma vilka särskilda kompetenser ett visst biträde har respektive inte har. Det framstår som sannolikt att det kan uppstå situationer då Migrationsverkets och bitrådets syn på bitrådets särskilda kompetens skiljer sig åt. Denna situation måste kunna hanteras på ett sätt som minimerar risken för godtycke. Om det införs en möjlighet att registrera även särskild kompetens, måste tydliga rutiner utarbetas för hur kompetensbedömningen ska gå till och vilka krav som ska uppfyllas för att någon ska anses ha sådan kompetens.



Advokatsamfundet delar inte utredningens uppfattning att det inte finns något behov av att registrera avvikelser gällande tolkar. Under 2014 års utlänningsdatautredning uppgav Migrationsverket att reklamationer till tolkförmedlingarna där brister i tolkning påtalas sällan leder till någon varaktig förbättring eller har någon nämnvärd betydelse för att generellt höja kvaliteten. Även om Migrationsverket och Polismyndigheten inte har samma ansvar för tolkar som för offentliga biträden, får tolkarnas insatser en mycket stor inverkan på handläggningen av enskilda ärenden. Eftersom tolkar som agerar olämpligt eller inte i övrigt uppfyller de krav som kan ställas regelbundet förekommer i migrationsrättsliga ärenden, bör det införas en möjlighet att registrera avvikelser även för tolkar.

Tolkning i migrationsprocessen

Utredningen föreslår att det införs en regel med innebörden att Migrationsverket och Polismyndigheten, i ärenden där den enskilde har rätt till ett offentligt biträde, om det är möjligt ska anlita en tolk eller översättare som är auktoriserad. Advokatsamfundet ställer sig positivt till utredningens förslag.

Utredningen anger att förslaget om att anlita auktoriserad tolk i första hand kan stärka drivkrafterna för blivande eller yrkesverksamma tolkar att ansöka om auktorisation. I vissa språk finns dock i dagsläget inga auktoriserade tolkar, eftersom Kammarkollegiet inte har möjlighet att ta fram kunskapsprov i det aktuella språket. Det gör att det avseende vissa språk förekommer tolkar av mycket varierande kvalitet, som alla benämns "övrige tolk" i myndigheternas handläggning. Det är därför önskvärt att Kammarkollegiet får det stöd som krävs för att kunna auktorisera tolkar även i språk där så inte är möjligt i dagsläget.

Övrigt

Förfarandet vid förordnande av ett offentligt biträde inom migrationsrätten skiljer sig från förordnande av ombud och biträde inom en del andra rättsområden. Vid exempelvis förordnanden av målsägandebiträde, offentlig försvarare och offentligt biträde i mål enligt LVU, beslutas dessa rättsliga biträden av domstol och inte av handläggande myndighet. Advokatsamfundet anser att det bör övervägas att flytta förordnandet av offentligt biträde i migrationsärenden från Migrationsverket till migrationsdomstolen. Att ett offentligt biträde förordnas av den myndighet som är motpart till den enskilde i migrationsprocessen kan ifrågasättas utifrån



rättssäkerhetsprinciper. Det förekommer även att klienter i migrationsrättsliga ärenden är av uppfattningen att det offentliga biträdet arbetar för Migrationsverket, eftersom förordnande sker av myndigheten i samband med att klienten ansöker om asyl. För att tydliggöra det offentliga bitrådets oberoende roll gentemot Migrationsverket och stärka den enskildes rättssäkerhet i processen, bör ett system som liknar förordnandet av andra rättsliga biträden övervägas i migrationsrättsliga ärenden.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander