

Justitiedepartementet (Ju)

## En översyn av vissa frågor om offentliga biträden (Ds 2023:14)

(Ju2023/01353)

---

### Inledning

Kammarrätten instämmer i förslagen och bedömningarna i avsnitten 7.7, 8.7, 9.2, 9.3, 9.4, 10.1 och 10.2.

Givet hur uppdraget till utredaren formulerats och de problembeskrivningar Migrationsverket och Polismyndigheten lämnar framstår förslagen och bedömningarna i promemorian i och för sig i stort som välavvägda i övriga delar. Kammarrätten saknar dock en avvägning mellan nödvändigheten av förslagen och den påverkan förslagen får för principer såsom den enskildes rätt att fritt välja rättsligt ombud eller biträde.

Förslagen och bedömningarna i promemorian berör moment som är centrala för den enskildes garantier för en rättssäker handläggning av ärenden och mål enligt utlänningslagen vid Migrationsverket, Polismyndigheten och migrationsdomstolarna. Fokuset i promemorian är också på att förslagen syftar till att stärka rättssäkerheten. Kammarrätten vill dock framhålla att förslagen samtidigt innebär att både Migrationsverkets och Polismyndighetens möjligheter att fatta beslut som i praktiken inverkar på den enskildes rätt att fritt välja rättsligt ombud eller biträde utökas. Att nämnda förvaltningsmyndigheters beslut får sådana konsekvenser manar i sig till försiktighet vid avvägningen av om regleringen är nödvändig.

En utgångspunkt för förslagen och bedömningarna i promemorian är vidare att både Migrationsverket och Polismyndigheten bör kunna anförtros samma befogenheter som en domstol när det gäller beslut av nyss nämnt slag. Kammarrätten misstror i och för sig varken att Migrationsverket eller Polismyndigheten kommer att fatta välgrundade och korrekta sådana beslut. Utgångspunkten bortser dock från att förvaltningsmyndigheter och domstolar har olika roller i det konstitutionella systemet samt att konsekvenserna av vissa beslut för enskilda är sådana att det finns anledning att reservera dem till att fattas av domstol. Kammarrätten menar vidare att det i sammanhanget inte kan bortses från att Migrationsverket och Polismyndigheten blir den enskildes motpart i en process i migrationsdomstolarna. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om det är lämpligt att myndigheterna i fråga har befogenheter av samma omfattning som domstolarna när det gäller ombud och offentliga biträden för enskilda parter i ärenden vid myndigheterna eller för enskilda motparter i mål vid domstolarna.

Kammarrätten framhåller också att många av de problem som förslagen i promemorian syftar till att lösa tycks vara överspelade. De beskrivningar som Migrationsverket och Polismyndigheten lämnat om relevanta förhållanden tycks inte tyda på att det finns något nämnvärt behov av nya eller ändrade bestämmelser om behörighetskrav för offentliga biträden, generell obehörighetsförklaring av olämpliga ombud och biträden och substitution av offentliga biträden.

#### Behörighetskraven för offentliga biträden (avsnitt 3.5.1)

Förslaget som sådant följer den lagstiftningsteknik och det innehåll som kan förväntas av en reglering av det här slaget.

Som ovan anförts framstår det dock inte som att de problem som identifieras i promemorian numera är särskilt stora (se avsnitt 3.3.7 sista stycket och avsnitt 3.4 tredje stycket och näst sista stycket på s. 50). Vidare blir förslaget i någon mån motsägelsefullt eftersom ett av skälen mot advokatkrav är att det finns en stor grupp jurister som i dagsläget förordnas som offentliga biträden och som gör ett bra arbete.

Det är även tveksamt om kravet på goda kunskaper i förvaltningsprocessrätt ska prövas av Migrationsverket och Polismyndigheten. Med hänsyn till rollfördelningen mellan förvaltningsmyndigheter och domstolar ter det sig märkligt att en förvaltningsmyndighet ska bedöma ett biträdes behörighet i fråga om goda kunskaper i det processuella regelverk som tillämpas vid domstolarna.

Mot denna bakgrund motsätter sig kammarrätten förslaget.

#### Generell obehörighetsförklaring av olämpliga ombud och biträden (avsnitt 4.5)

Eftersom en obehörighetsförklaring är mycket ingripande för det enskilda ombudet/biträdet krävs ur rättssäkerhetssynpunkt en välgrundad motivering till ett sådan lagstiftningsåtgärd. Inte heller här framkommer omfattningen av problemet, och därmed inte förändringsbehovet, tillräckligt tydligt. Det anges egentligen bara att det förekommer både ombud och biträden som vid upprepade tillfällen visar sig vara olämpliga (se avsnitt 4.5.1 andra stycket). En sådan problembeskrivning har i tidigare lagstiftningsarbete inte ansetts utgöra tillräckligt skäl för att motivera införandet av en så pass ingripande åtgärd (prop. 2016/17:180 s. 90 f.).

Det borde ligga närmare till hands att framarbete fungerande rutiner och processer inom ramen för avvisnings- och entledigandeinstituten (jfr avsnitt 4.3.4 och 4.4).

Kammarrättens invändning ovan mot att Migrationsverket och Polismyndigheten ska bedöma huruvida ett ombud/biträde har goda kunskaper i förvaltningsprocessrätt får ännu större tyngd när besluten ges verkan även för framtida uppdrag.

Mot denna bakgrund motsätter sig kammarrätten förslaget.

#### Substitution av offentliga biträden (avsnitt 5.5)

Kammarrätten saknar även i denna del av promemorian en djupare problembeskrivning/analys. Det är oklart varför inte det befintliga systemet

är tillräckligt med entledigande av biträden, som inte fullgör sitt uppdrag. Det borde dessutom ligga närmare till hands att i lagen tydliggöra vad som faktiskt avses med substitution, nämligen att institutet ska användas endast vid kortare och tillfällig frånvaro.

Ett tillståndsförfarande innebär en utökad administration. Det gäller även om hanteringen präglas av ett informellt förfarande. Kammarrätten menar alltså att ansvaret för att en substitution görs till en annan advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå även fortsättningsvis bör ligga på det förordnade biträdet.

Oaktat behovet inom migrationsprocessen saknas det anledning att låta tillståndskravet gälla generellt. Den slutsatsen är helt enkelt inte tillräckligt väl underbyggd i promemorian.

Om en socialnämnd inte kan anförtros befogenheten att förordna offentliga biträden bör den inte heller ha befogenhet att pröva om tillstånd till substitution ska lämnas.

Mot denna bakgrund motsätter sig kammarrätten förslaget.

### Hantering av uppgifter om offentliga biträden (avsnitten 6.6.1, 6.6.2 och 6.6.3)

Kammarrätten förstår att det i och för sig kan finnas ett behov av att registrera kvalitetsomdömen. Det är dock svårt att se att problemet är av sådan dignitet att det motiverar en så generell och omfattande uppgiftshantering, som att registrera uppgifter om alla offentliga biträden och på detaljnivå. Eftersom advokater och biträdande jurister på advokatbyråer omfattas av advokatetiska regler är kammarrätten tveksam till behovet av avvikelseregistreringar även på den biträdeskategorin.

Kammarrätten bedömer också att det är oklart om en förteckning av aktuellt slag är en allmän handling (2 kap. 10 § andra stycket 1 TF). Förteckningen kommer att föras löpande och uppgifter föras in vartefter de inträffar. I avvaktan på att HFD prövat frågan om förteckningar av aktuellt slag får rättsläget anses oklart.

Mot denna bakgrund motsätter sig kammarrätten bedömningarna och förslagen.

---

Detta yttrande har beslutats av kammarrättslagmannen Mattias Almqvist och tf. kammarrättsassessorn Emelie Karlsson, föredragande.

Mattias Almqvist

Emelie Karlsson