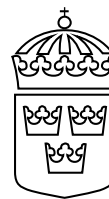


Regeringens skrivelse

2022/23:24



Riksrevisionens rapport om offentliga biträden i migrationsärenden

Skr.
2022/23:24

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 24 november 2022

Ulf Kristersson

Maria Malmer Stenergard
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort och de rekommendationer som har riktats till regeringen i rapporten Lämpligt biträde med rätt ersättning – hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden (RiR 2022:14). Riksrevisionens övergripande slutsats är att hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden fungerar bra i flera avseenden, men att den inte är ändamålsenlig i alla delar. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att förtydliga regelverket när det gäller avvägningen mellan lämplighetskrav och det fria biträdesvalet, att överväga att införa specifika lämplighets- eller behörighetskrav för offentliga biträden i migrationsärenden, att säkerställa att förvaltningsmyndigheter och domstolar får rätt att sammanställa och dela nödvändiga uppgifter om offentliga biträden, och att utreda möjligheten för Migrationsverket att generellt kunna avvisa olämpliga offentliga biträden.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning. I syfte att stärka rättssäkerheten i migrationsprocessen har en utredare fått i uppdrag att ta ställning till vissa frågor om offentliga biträden. Uppdraget omfattar bl.a. frågor om skärpta behörighetskrav, ett utökat informationsutbyte mellan förvaltningsmyndigheter och domstolar samt en möjlighet för Migrationsverket att generellt kunna avvisa olämpliga ombud och biträden.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens granskningsrapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.....	5
Bilaga 1	Lämpligt biträde med rätt ersättning – hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden	7
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 november 2022		98

1 Ärendet och dess beredning

Skr. 2022/23:24

Riksrevisionen har granskat hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Lämpligt biträde med rätt ersättning – hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden (RiR 2022:14), se bilagan. Riksrevisionens rapport överlämnades till regeringen av riksdagen den 2 juni 2022. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer till regeringen som Riksrevisionen redovisar i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden är ändamålsenlig. Granskningen fokuserar på frågor om förordnande, lämplighetskontroll och hantering av ersättning till biträden hos Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Polismyndigheten.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden fungerar bra i flera avseenden, men att den inte är ändamålsenlig i alla delar. I brist på ett tydligt regelverk har domstolar och förvaltningsmyndigheter behövt möta flera behov i sin hantering av biträden genom informella lösningar. Det handlar till exempel om att spara och dela uppgifter om biträden och gällande vilka krav som kan ställas på ett biträde när det begärs av en enskild.

Riksrevisionens samlade bedömning är att förvaltningsmyndigheter och domstolar allt som oftast förordnar biträden som kan anses vara fullt lämpliga för sina uppdrag. Granskningen visar dock exempel på biträden som av en förvaltningsmyndighet eller domstol bedömts sakna grundläggande juridisk kompetens, men som ändå har beviljats ersättning från någon annan förvaltningsmyndighet eller domstol, ibland vid ett stort antal tillfällen. Riksrevisionen bedömer att respektive aktör bör inhämta relevant underlag från andra aktörer när de bedömer ett biträdes lämplighet inför förordnandet. En sådan inhämtning bör dock vara tydligt reglerad och ske genom formella kanaler.

Vidare visar granskningen att förvaltningsmyndigheter inte anser sig kunna ställa lika höga krav på ett biträde som begärs av en enskild som på ett biträde som de förordnar på eget initiativ. Detta motiveras med principen om den enskildes rätt att själv välja sitt biträde. Riksrevisionen konstaterar dock att förarbeten till lagstiftningen och uttalanden av Justitieombudsmannen tyder på att lagstiftaren avsett att lämplighetskraven på biträden bör vara desamma oavsett hur de förordnas.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att nämnda brister riskerar att leda till att enskilda tilldelas ett biträde som saknar tillräcklig juridisk kompetens eller som av andra skäl är olämplig för uppdraget och att praxisbildningen, och därmed det slutliga genomslaget för lagstiftningen, fördröjs. I sin tur innebär det en risk för att enskilda lider rättsförlust och att migrationsprocessen i sin helhet blir mindre effektiv.

- Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:
- Förtydliga regelverket när det gäller avvägningen mellan lämplighetskrav och det fria biträdesvalet för att klargöra vilka krav förvaltningsmyndigheter och domstolar ska ställa på begärda offentliga biträden.
 - Överväg att införa specifika lämplighets- eller behörighetskrav för offentliga biträden i migrationsärenden för att höja den generella kompetensnivån.
 - Säkerställ att förvaltningsmyndigheter och domstolar får rätt att sammanställa och dela nödvändiga uppgifter om offentliga biträden i syfte att effektivisera lämplighetskontrollen.
 - Utred möjligheten för Migrationsverket att generellt kunna avvisa olämpliga offentliga biträden på samma sätt som migrationsdomstolarna.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning. Det är viktigt för rättssäkerheten att offentliga biträdens arbete håller hög kvalitet. Migrationskommittén har föreslagit att det ska tillsättas en utredning som ser över hanteringen av offentliga biträden inom det förvaltningsrättsliga systemet, med särskilt fokus på offentliga biträden i asylärenden, se betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54 s. 364–371). Regeringen anser i likhet med Riksrevisionen och Migrationskommittén att det finns anledning att utreda vissa frågor om offentliga biträden. Det gäller bl.a. de frågor som omfattas av Riksrevisionens rekommendationer om skärpta behörighetskrav, ett utökat informationsutbyte mellan förvaltningsmyndigheter och domstolar samt en möjlighet för Migrationsverket att generellt kunna avvisa olämpliga offentliga biträden. En utredare har därför fått i uppdrag att ta ställning till dessa frågor och lämna nödvändiga författningsförslag (avsnitt 4).

Riksrevisionen bedömer även att regeringen bör förtydliga regelverket när det gäller avvägningen mellan krav på lämplighet och det fria biträdesvalet. Enligt Riksrevisionen anser sig förvaltningsmyndigheterna inte kunna ställa lika höga krav på ett biträde som begärs av en enskild som på ett biträde som de förordnar på eget initiativ. Migrationsverket ställer exempelvis inte krav på att biträdet har juristexamen i de fall den sökande själv begär biträdet. Detta motiveras med principen om den enskildes rätt att själv välja sitt biträde.

Till offentligt biträde får förordnas en advokat, en biträdande jurist på 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, se 5 § lagen (1996:1620) om offentligt biträde och 26 § rättshjälpslagen (1996:1619). Av förarbetena framgår att det allmänna lämplighetskravet avser även den som är advokat eller biträdande jurist vid advokatbyrå. Några formella behörighetskrav finns

dock inte. Som huvudregel ska dock den som förordnas till biträde ha en juristexamen. För att någon annan ska anses lämplig krävs att vederbörande har stora kunskaper på något särskilt område och att detta kan medverka till att ärendet behandlas på ett bättre och mer effektivt sätt än vad som annars skulle varit fallet. Den som vill förordnas till biträde ska kunna visa att han eller hon uppfyller lämplighetskraven. Den som den enskilde föreslår och som uppfyller kraven ska som regel godtas som biträde om det inte finns särskilda skäl mot det (prop. 1996/97:9 s. 216 och 224). När det gäller motsvarande reglering för offentliga försvarare har Högsta domstolen konstaterat att den misstänktes önskemål om att en viss person ska förordnas blir av betydelse först vid val mellan personer som i det enskilda fallet kan komma i fråga som offentlig försvarare (NJA 1976 s. 312). Vidare har Riksdagens ombudsmän (JO) uttalat att det framstår som inkonsekvent och felaktigt att en tingsrätt har förordnat en viss person som försvarare när någon begär honom men inte i andra fall. Enligt JO kan det förhållandet att en misstänkt begär en viss advokat inte annat än möjligen helt undantagsvis påverka bedömningen av dennes lämplighet för uppdraget. Den misstänktes önskemål blir av betydelse först vid val mellan personer som i det enskilda fallet kan komma i fråga som offentlig försvarare (2008/09:JO1 s. 40). Lämplighetskravet för offentliga biträden är således detsamma oavsett om den enskilde själv har föreslagit en viss person eller inte och någon avvägning mellan lämplighetskravet och det fria biträdesvalet ska inte göras. Att lämplighetskravet gäller även när den enskilde föreslår en viss person framgår uttryckligen av 26 § rättshjälpslagen. Regeringen anser därför inte att regelverket behöver förtydligas i detta avseende.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

I syfte att stärka rättssäkerheten i migrationsprocessen har en utredare fått i uppdrag att biträda Justitiedepartementet och ta ställning till vissa frågor om offentliga biträden. Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till om behörighetskraven för offentliga biträden i migrationsprocessen bör skärpas,
- ta ställning till om Migrationsverket bör ha möjlighet att generellt hindra olämpliga ombud och biträden från att medverka i ärenden hos myndigheten,
- ta ställning till om det genom skärpta regler om substitution eller på något annat sätt är möjligt att begränsa antalet uppdrag som ett offentligt biträde kan åta sig samtidigt,
- ta ställning till behovet av ett utökat informationsutbyte mellan Migrationsverket, Polismyndigheten och migrationsdomstolarna av uppgifter med betydelse för kontroll av offentliga biträdens lämplighet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget gavs med anledning av de problem med hanteringen av offentliga biträden i migrationsprocessen som har uppmärksammats av Migrationskommittén och Riksrevisionen. Uppdraget ska redovisas till Justitiedepartementet senast den 1 juni 2023 (Ju2022/02435).

I enlighet med vad som anges i Tidöavtalet avser regeringen även att genomföra en översyn av asylprocessen i syfte att stärka kvaliteten, enhetligheten och rättssäkerheten. I översynen ska bl.a. frågan om offentliga biträden och en extern tillsynsfunktion eller inspektion för migrationsfrågor ingå. I översynen ska det inte ingå att utöka asylsökandes rättigheter utöver vad EU-rätten kräver.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Lämpligt biträde med rätt ersättning

– hanteringen av offentliga biträden
i migrationsärenden

RiR 2022:14



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RIR 2022:14

ISBN 978-91-7086-630-2

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Marcus Ericsson

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2022

■
Beslutad: 2022-05-19
Diarienummer: 3.1.1-2021-0359
RiR 2022:14

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Lämpligt biträde med rätt ersättning – hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden

Riksrevisionen har granskat om hanteringen av offentliga biträden är ändamålsenlig. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Migrationsverket, Polismyndigheten och migrationsdomstolarna.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisor Lovisa Ingström har varit föredragande. Revisionsdirektörerna Annette Mellander och Tommi Teljosuo samt enhetschef Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Lovisa Ingström

För kännedom

Regeringskansliet, Justitiedepartementet

Migrationsverket, Polismyndigheten, Domstolsverket, Justitiekanslern,
Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, Migrationsdomstolen vid
Förvaltningsrätten i Luleå, Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö,
Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm,
Migrationsöverdomstolen vid Kammarrätten i Stockholm

Riksrevisionen

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	12
1.3 Metod och genomförande	15
2 Offentligt biträde i migrationsärenden	18
2.1 Det offentliga biträdet ska ge juridisk hjälp	18
2.2 Ett offentligt biträde ska vara lämpligt för uppdraget	20
2.3 Offentligt biträde har rätt till ersättning för skäliga kostnader	22
2.4 Domstolsverket kan ge stöd och service till domstolarna	23
3 Är lämplighetskontrollen och processen för förordnanden av offentliga biträden ändamålsenlig?	24
3.1 Det är oftast tydligt när ett offentligt biträde ska förordnas	24
3.2 Det är otydligt vem som kan förordnas som offentligt biträde	26
3.3 Det finns brister i förordnandeprocessen	31
3.4 Olämpliga biträden avvisas inte alltid	34
4 Är hanteringen av ersättningar till offentliga biträden ändamålsenlig?	44
4.1 Det är inte alltid tydligt vad en kostnadsräkning ska innehålla	44
4.2 Det är inte alltid enhetligt hur kostnadsräkningar bedöms	45
4.3 Det finns vissa risker för felaktiga utbetalningar	53
4.4 Kostnadsutvecklingen per förordnande är måttlig	57
5 Har regeringen möjliggjort en ändamålsenlig hantering av offentliga biträden?	59
5.1 Ansvarsfördelningen för att förordna biträde är i huvudsak tydlig men innebär risker för ineffektivitet	59
5.2 Den rättsliga regleringen är i vissa avseenden komplicerad och svårtolkad	61
5.3 Tillsynsmekanismen är inte anpassad för migrationsärenden	69
5.4 Regeringen styr och följer upp verksamheten i begränsad omfattning	70
6 Slutsatser och rekommendationer	72
6.1 Hanteringen av offentliga biträden är inte ändamålsenlig i alla delar	72
6.2 Rekommendationer	79
Referenslista	81
Bilaga 1. Intervjuer	86
Bilaga 2. Aktgenomgång	88

Riksrevisionen

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden är ändamålsenlig. Asylsökande och andra personer som riskerar av- eller utvisning kan ha rätt till ett offentligt biträde som bekostas av staten. Dessa personer befinner sig i en utsatt situation, inte minst på grund av ofta begränsade kunskaper i det svenska språket och om det svenska rättssystemet. Därför är det av stor vikt att staten fungerar som en garant för att förordna lämpliga juridiska företrädare. Kompetenta biträden bidrar till både rättssäkra beslut och en effektiv migrationsprocess. Ett biträde som hjälper sin klient att framföra relevanta argument och yrkanden i ärendet kan minska förvaltningsmyndigheters och domstolars arbetsbörda och bidra till bättre praxisbildning genom överklaganden. Granskningen fokuserar därmed på förordnande, lämplighetskontroll och hantering av ersättning till biträden hos Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Polismyndigheten.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden fungerar bra i flera avseenden, men är inte ändamålsenlig i alla delar. I brist på ett tydligt regelverk har domstolar och förvaltningsmyndigheter behövt möta flera behov i sin hantering av biträden genom informella lösningar. Det handlar till exempel om när det gäller att spara och dela uppgifter om biträden och om vilka krav som kan ställas på ett biträde när det begärs av en enskild.

Granskningens resultat

Det finns brister i processen att förordna offentliga biträden och bedöma deras lämplighet

Granskningen tyder på att förvaltningsmyndigheter och domstolar allt som oftast förordnar offentliga biträden som kan anses vara fullt lämpliga för sina uppdrag. I mindre än ett av tusen förordnanden har en förvaltningsmyndighet eller domstol beslutat att biträdet i ärendet varit olämpligt för det enskilda uppdraget eller för att förordnas igen. Det förekommer dock undantag. Granskningen visar exempel på biträden som av en förvaltningsmyndighet eller domstol bedömts sakna grundläggande juridisk kompetens, men som ändå har beviljat ersättning från någon annan förvaltningsmyndighet eller domstol, ibland vid ett stort antal tillfällen. Riksrevisionen bedömer att respektive aktör bör inhämta relevant underlag från andra när de bedömer ett biträdes lämplighet inför förordnandet. En sådan inhämtning bör dock vara tydligt reglerad och ske genom formella kanaler. Intervjuer med företrädare för förvaltningsmyndigheter och domstolar visar att det

i nuläget är oklart vilka uppgifter om biträdens eventuella misskötsamhet eller särskilda kompetenser de får sammanställa och dela med sig av till varandra. I brist på ett tydligt regelverk riskerar informationen att fastna hos enskilda medarbetare. Det förekommer också att aktörerna delar uppgifter om biträden med varandra genom informella och ofta personberoende kanaler. Riksrevisionen bedömer därför att regeringen behöver säkerställa att förvaltningsmyndigheter och domstolar får rätt att sammanställa och dela nödvändiga uppgifter om offentliga biträden i syfte att effektivisera lämplighetskontrollen.

Vidare framgår det av granskningen att förvaltningsmyndigheter inte anser sig kunna ställa lika höga krav på ett biträde som begärs av en enskild, som på ett biträde som de förordnar på eget initiativ. Detta motiveras med principen om den enskildes rätt att själv välja sitt biträde. Riksrevisionen konstaterar dock att förarbeten till lagstiftningen och uttalanden av Justitieombudsmannen tyder på att lagstiftaren avsett att lämplighetskraven på biträden bör vara desamma oavsett hur de förordnas. Riksrevisionen bedömer därför att regeringen bör förtydliga regelverket när det gäller avvägningen mellan krav på lämplighet och det fria biträdesvalet.

Migrationsverket fördelar förordnanden så jämnt som möjligt mellan biträden som anmält sig som tillgängliga. Förfarandet motiveras med strävan efter saklighet och opartiskhet. Granskningen visar dock att majoriteten av de biträden som Migrationsverket förordnar endast har ett eller två uppdrag om året. Riksrevisionen bedömer att det försvårar möjligheterna att upprätthålla och utveckla den allmänna kompetensnivån inom biträdeskåren. Riksrevisionen konstaterar att det primära syftet med offentliga biträden i migrationsärenden inte är att fördela uppdrag rättvist, utan att säkerställa att de sökande har ett effektivt rättsligt stöd. Riksrevisionen bedömer därför att Migrationsverket i alla delar inte har utformat sin förordnandeprocess på ett ändamålsenligt sätt.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att nämnda brister riskerar leda till att enskilda tilldelas ett biträde som saknar tillräcklig juridisk kompetens eller som av andra skäl är olämplig för uppdraget och att praxisbildningen, och därmed det slutliga genomslaget för lagstiftningen, fördröjs. I sin tur innebär det en risk för att enskilda lider rättsförlust och att migrationsprocessen i helhet blir mindre effektiv. Riksrevisionen bedömer att ett sätt att höja den generella kompetensnivån hos biträden är att införa specifika lämplighets- eller behörighetskrav för offentliga biträden i migrationsärenden.

Hanteringen av ersättningar till biträden kan förbättras

De sammanlagda kostnaderna för offentliga biträden i migrationsärenden ökade kraftigt under perioden 2013–2020. Det kan bland annat förklaras av att en större andel av de asylsökande förordnas ett biträde. Granskningen visar dock att kostnaden per förordnande inte har ökat nämnvärt.

Riksrevisionen bedömer att hanteringen av ersättningar kan förbättras inom några områden. Bedömningen av en kostnadsräkning ska vara individuell, men som stöd för bedömningen utgår både förvaltningsmyndigheter och domstolar från standardtider som anger en rimlig tidsåtgång för olika arbetsmoment som biträdet genomför. Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket och Polismyndigheten kan effektivisera hanteringen av ersättningar genom bättre kommunikation till biträden om hur de bedömer kostnadsräkningar. På det viset kan de undvika att onödigt många kostnadsräkningar reduceras och överklagas, och därmed merarbete för dem själva och för biträdena. Granskningen visar att förvaltningsmyndigheter och domstolar är medvetna om risken för felaktiga utbetalningar. Riksrevisionen bedömer dock att underlag till kostnadsräkningar kan förbättras så att den risken minskar. Riksrevisionen noterar att rättshjälpsförordningen ställer krav på att kostnadsräkningen ska innehålla uppgifter om när bitrådets arbete påbörjades. Det framgår dock av granskningen att så inte alltid är fallet.

Slutligen konstaterar Riksrevisionen att bedömningar av kostnadsräkningar främst följs upp genom att förvaltningsmyndigheters beslut att reducera ersättning överklagas till domstol för ny prövning. Varken förvaltningsmyndigheterna, domstolarna eller Domstolsverket genomför någon egen återkommande uppföljning av ersättningar till biträden. Riksrevisionen konstaterar också att Justitiekanslern endast sällan utövar tillsyn över migrationsärenden. Det beror på att enskilda kostnadsräkningar mycket sällan når upp till tröskelbeloppet om 150 000 kronor.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Förtydliga regelverket när det gäller avvägningen mellan lämplighetskrav och det fria biträdesvalet för att klargöra vilka krav förvaltningsmyndigheter och domstolar ska ställa på begärda offentliga biträden.

- Överväg att införa specifika lämplighets- eller behörighetskrav för offentliga biträden i migrationsärenden för att höja den generella kompetensnivån.
- Säkerställ att förvaltningsmyndigheter och domstolar får rätt att sammanställa och dela nödvändiga uppgifter om offentliga biträden i syfte att effektivisera lämplighetskontrollen.
- Utred möjligheten för Migrationsverket att generellt kunna avvisa olämpliga offentliga biträden på samma sätt som migrationsdomstolarna.

Till Migrationsverket, Polismyndigheten och migrationsdomstolarna

- Inom ramen för utredningsskyldigheten, inhämta relevanta uppgifter om offentliga biträden från andra förvaltningsmyndigheter och domstolar inför lämplighetskontroll.

Till Polismyndigheten

- Samordna arbetet mellan regionerna, i syfte att effektivisera hanteringen av offentliga biträden och öka enhetligheten i bedömningar.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

I samband med 1970-talets rättshjälpsreform slog lagstiftaren fast att utvisning av en person är ett allvarligt ingrepp på den enskildes frihet och självbestämmanderätt. Det ansågs därför angeläget att garantier för rättssäkerhet för den enskilde är väl tillgodosedda i de fall en person riskerar att utvisas.¹ Utländska medborgare som riskerar av- eller utvisning från Sverige eller som tas i förvar kan därför ha rätt till ett offentligt biträde som bekostas av det allmänna.² Det är i huvudsak Migrationsverket och i vissa fall Polismyndigheten eller migrationsdomstolarna³ som fattar beslut om att förordna biträden. Förvaltningsmyndigheterna⁴ och domstolarna ansvarar också för kontroll av att biträdet är lämpligt för uppdraget och beslutar om kostnadsersättning till biträdena.⁵ Sammantaget finns flera indikationer på brister i systemet både vad gäller aktörernas lämplighetsbedömningar och kostnadskontroller. Dessa tas upp i följande avsnitt.

1.1.1 Problem har uppmärksammats med förordnanden och lämplighetskontroll av offentliga biträden

Av gällande lagstiftning framgår att den som förordnas som offentligt biträde ska vara lämplig för uppdraget. Även Socialförsäkringsutskottet har anfört att det

¹ Prop. 1972:132, s. 78. Genom propositionen kompletterades den äldre rättshjälpslagen (1972:429) med bestämmelser om offentligt biträde som en form av rättshjälp. Numera regleras systemet med offentliga biträden i lagen om offentligt biträde (1996:1620), dvs. utanför rättshjälpslagens regelverk. Lagen om offentligt biträde hänvisar dock i vissa avseenden till rättshjälpslagen.

² Offentliga biträden i migrationsärenden regleras i 18 kap. utlänningslagen (2005:716), lagen om offentligt biträde och 26–29 §§ rättshjälpslagen (1996:1619). Rättsliga biträden finns i flera olika kategorier, till exempel offentliga försvarare, målsägandebiträden, rättshjälpsbiträden, offentliga biträden och övriga biträden. Offentligt biträde kan förordnas enligt ett tjugotal olika lagar, varav utlänningslagen är en av dem. Offentligt biträde kan också förordnas bland annat i mål enligt lagen om vård av unga samt lagen om vård av missbrukare i vissa fall. I andra fall kan den som har begränsade ekonomiska resurser och saknar en försäkring med rättsskydd få rättshjälp i form av rådgivning och ekonomiskt stöd. Hädanefter i rapporten avser vi enbart offentliga biträden i *migrationsärenden* om inget annat anges.

³ Med migrationsdomstolarna avser vi Migrationsdomstolen i Stockholm, Migrationsdomstolen i Göteborg, Migrationsdomstolen i Malmö, Migrationsdomstolen i Luleå och Migrationsöverdomstolen. När vi i rapporten skriver ”domstolar” avser vi dessa migrationsdomstolar om inget annat anges.

⁴ När vi i rapporten skriver ”förvaltningsmyndigheter” avser vi Migrationsverket och Polismyndigheten, om inget annat anges.

⁵ Se 5 § lagen om offentligt biträde och 26 § rättshjälpslagen. Se även Migrationsverket, 2020, *Vem som kan förordnas som offentligt biträde*, RS/003/2020.

självfallet ska ställas krav på att ett biträde har tillräckliga kvalifikationer samt i övrigt är lämplig för uppdraget.⁶ Utredningen som utvärderade den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden bedömde redan 2008 att det förekommer offentliga biträden som inte har tillräcklig kunskap eller på annat sätt inte är lämpliga för uppdraget. Utredaren pekade bland annat på att räkningar ofta reduceras, det vill säga att biträdet beviljas ett lägre belopp än det yrkade, och att domstolar i domar tagit upp anmärkningsvärda brister i biträdens processföring. Utredaren angav därför att de som förordnar biträden bör göra en verklig prövning av bitrådets lämplighet.⁷

Framför allt Migrationsverket har därefter på olika sätt försökt komma till rätta med bristerna som utredningen pekade på. Trots det finns indikationer på att brister kvarstår. Det är fortfarande vanligt att kostnadsräkningar reduceras, och i massmedia har olika problem rörande biträdens kompetens och lämplighet fortsatt att uppmärksammas.⁸ Justitieombudsmannen (JO) har också i flera beslut riktat kritik mot Migrationsverkets hantering av offentliga biträden.⁹ Även Statskontoret och UNHCR har konstaterat brister i Migrationsverkets arbete med offentliga biträden, främst vad gäller lämplighetsbedömningen.¹⁰ Den parlamentariska migrationskommittén lämnade i sitt betänkande år 2020 ett förslag om att tillsätta en utredning för att se över systemet med offentliga biträden inom förvaltningsprocessen, med tyngdpunkt på migrationsprocessen. Förslaget lämnades mot bakgrund av att det från olika håll förts fram att vissa biträden som förordnas i asylmål inte har den kompetens som krävs. Migrationsverket har från sin sida framfört att nuvarande lagstiftning innehåller vissa begränsningar för myndighetens arbete med förordnanden av offentliga biträden.¹¹ Olika instanser

⁶ Se 5 § lagen om offentligt biträde och 26 § rättshjälpslagen samt prop. 2004/05:170 bet. 2004/05:SfU17, s. 23.

⁷ SOU 2008:65, s. 105–107.

⁸ Hövenmark, J. och Ek, B., "Asyljuristerna, slarvet och Alis förlorade chans", *Sveriges Radio*, 2018-02-18; Hövenmark, J. och Ek, B., "Juristerna, brotten och den svarta listan", *Sveriges Radio*, 2018-04-02; Pettersson, M. "Stoppade biträden fortsätter i domstolar: "Man undrar vad myndigheterna håller på med", *Sveriges Television*, 2018-10-14; Pettersson, M. "Migrationsverket gav felaktiga uppgifter om olämpliga biträden", *Sveriges Television*, 2019-01-21; Pettersson, M. "Migrationsverkets system för att stoppa olämpliga asyljurister kan bryta mot lagen", *Sveriges Television*, 2020-02-17.

⁹ Se bland annat JO 1046–2009, "Svartlistning" av offentliga biträden i utlänningsärenden; JO 4500–2013 *Uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll* och JO 5040-2018, *Kritik mot Migrationsverket för att ha ställt ingående frågor om en asylsökandes skyddsskäl utan att först ha förordnat ett offentligt biträde*.

¹⁰ UNHCR, *Kvalitet i svensk asylprövning. En studie av Migrationsverkets utredning och beslut om internationellt skydd*, 2011 och Statskontoret, *En ny modell för Migrationsverkets förordnanden av offentliga biträden*, 2012.

¹¹ SOU 2020:54, s. 364–365.

har också lyft att det finns ett principiellt problem i att Migrationsverket som sökandens motpart vid en eventuell process i migrationsdomstolen också förordnar biträdet.¹²

1.1.2 Kostnaderna för offentliga biträden har varierat kraftigt

År 2013 låg Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas kostnad för offentliga biträden på cirka 371 miljoner kronor. I efterverkningarna av flyktingsituationen 2015 ökade kostnaderna snabbt och uppgick som högst till över en miljard kronor år 2017. Därefter stabiliserades nivån på runt 600 miljoner kronor om året, för att sjunka till 330 miljoner kronor år 2021 i samband med att migrationen minskade under pandemin.¹³ Riksrevisionens sammanställning i samband med granskningen visar att Polismyndighetens kostnad för biträden i gränspolisärenden uppgick till ca 5,4 miljoner kronor år 2015, för att öka till 10,3 miljoner kronor år 2020.¹⁴

Riksrevisionen har i en tidigare granskning uppmärksammat allvarliga brister i tingsrätternas interna kontroll över hanteringen av ersättning till offentliga försvarare och målsägande i brottmål.¹⁵ Det kan finnas likheter med förvaltningsmyndigheter och domstolars hantering av ersättning till offentliga biträden i migrationsärenden¹⁶.

1.1.3 Systemet med offentliga biträden i migrationsärenden är komplicerat

Ett migrationsärende kan omfatta ett stort antal myndighetsbeslut hos både Migrationsverket och Polismyndigheten med efterföljande överklaganden och domar hos migrationsdomstolarna. Ett ärende som berör en och samma individ kan därför innebära att ett och samma offentliga biträde följer ärendet vid ett antal

¹² Statskontoret, *En ny modell för Migrationsverkets förordnanden av offentliga biträden*, 2012; Advokatsamfundets remissvar på SOU 2008:65, Ju2008/5574/EMA; intervju med företrädare för Advokatsamfundet 2021-04-07; Wejedal, S., "Rätten till effektivt biträde i migrationsprocessen. En problematisering av Migrationsverkets behörighet att förordna offentliga biträden", 2018.

¹³ Prop. 2012/2013:1 UO 8, prop. 2013/2014:1 UO 8, prop. 2014/15:1 UO 8, prop. 2015/16:1 UO 8, prop. 2016/17:1 UO 8, prop. 2017/18:1 UO 8, prop. 2018/19:1 UO 8, prop. 2019/20:1 UO 8, prop. 2020/21:1 UO 8, prop. 2021/22:1 UO 8. Se även Migrationsverket, *Årsredovisning 2021, 2022*.

¹⁴ Uppgifter från Polismyndigheten, Gränspolissektionen och Riksrevisionens egen beräkning. Gränspolisen bedömer att deras kostnader för biträden helt eller till en övervägande del avser offentliga biträden i utlänningsärenden.

¹⁵ Riksrevisionen, *Ersättning till rättsliga biträden i brottmål – allvarliga brister i uppföljning och kontroll*, 2021.

¹⁶ Med migrationsärenden avser vi i rapporten både ärenden vid Migrationsverket och Polismyndigheten samt mål vid migrationsdomstolarna.

tillfällen i samtliga instanser. Det innebär också att hanteringen hos en förvaltningsmyndighet i förlängningen kan få konsekvenser för en annan förvaltningsmyndighets respektive domstols verksamhet eller kostnader avseende biträdena. Biträden i migrationsärenden berörs också i flera olika lagar, som till delar skiljer sig mellan domstolarna och förvaltningsmyndigheterna.¹⁷ Det innebär att domstolar och förvaltningsmyndigheter delvis har olika förutsättningar för bland annat lämplighetskontroll av biträden. Därtill kan skilda system och sekretessreglering innebära att relevanta uppgifter inte förmedlas effektivt inom eller mellan aktörerna. Som framgår tidigare skiljer sig också anslagen för att finansiera ersättningen till biträden mellan dels Polismyndigheten, dels Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Även förutsättningarna för att hantera biträden i övrigt skiljer sig till viss del åt, inte minst beroende på olika ärendevolymer i verksamheterna. Sammantaget förutsätter det en stor tydlighet om vem som ska förordna ett biträde, när det ska ske, hur lämpligheten hos biträdet ska prövas, hur kostnaderna ska fördelas mellan de olika instanserna och för ansvaret att kontrollera både kostnader och utträttat arbete. Komplexiteten innebär också risker för ineffektivitet. Riksrevisionens granskning omfattar effektiviteten i alla dessa avseenden, för samtliga instanser som förordnar och ersätter biträden i migrationsärenden och för systemet i helhet.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är om hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden är ändamålsenlig. För att besvara den övergripande frågan ställs följande delfrågor:

1. Har Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Polismyndigheten en ändamålsenlig lämplighetskontroll och process för förordnande av offentliga biträden?
2. Har Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Polismyndigheten en ändamålsenlig hantering av ersättningar till offentliga biträden?
3. Har regeringen möjliggjort en ändamålsenlig hantering av offentliga biträden?

¹⁷ Se kapitel 2 för den rättsliga regleringen på området.

1.2.1 Avgränsningar

Migrationsverket, Polismyndigheten, migrationsdomstolarna, Domstolsverket och regeringen utgör granskningsobjekt. Domstolsverket ingår i granskningen inom ramen för sitt uppdrag att ge administrativt stöd samt stöd i utvecklings- och kvalitetsarbete till domstolarna. Vi granskar arbetet med hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden vid samtliga nämnda aktörer. Migrationsverket hanterar dock störst mängd biträden och ges därför ett större utrymme i granskningen.

För att kunna uttala oss om hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden är ändamålsenlig i dagsläget, har uppgifter inhämtats från granskningsobjekten gällande åren 2015–2021.

Förutom utgifter för offentliga biträden hos Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Polismyndigheten disponerar Regeringskansliet 1 miljon kronor årligen för biträde och tolk enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Medlen förbrukas sällan och ingår inte i denna granskning. Granskningen omfattar inte heller ombud som inte är ett offentligt biträde, till exempel gode män.

1.2.2 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen tillämpar för att värdera sina iakttagelser. Riksrevisionen har granskat de tre delfrågorna ovan utifrån följande bedömningsgrunder.

Delfråga 1: Har Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Polismyndigheten en ändamålsenlig lämplighetskontroll och process för förordnande av offentliga biträden?

Ett offentligt biträde förordnas av den domstol eller förvaltningsmyndighet som handlägger migrationsärendet.¹⁸ Ett offentligt biträde ska vara lämpligt för uppdraget.¹⁹ Domstolar och förvaltningsmyndigheter ska pröva lämpligheten inför förordnandet.²⁰ Förvaltningsmyndigheter ska vara sakliga och opartiska i sin verksamhet och ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Domstolar och

¹⁸ 2 § lagen om offentligt biträde.

¹⁹ 5 § lagen om offentligt biträde och 26 § första stycket rättshjälpslagen.

²⁰ 26 § första stycket rättshjälpslagen och prop. 1996/97:9, bet. 1996/97:JuU3, rskr. 1996/97:55 s. 154.

förvaltningsmyndigheter ska också se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.²¹ Riksrevisionen bedömer att det är fallet om

- det är tydligt i vilken situation och när i tiden ett offentligt biträde ska förordnas samt vem som har rätt till biträde.
- det är tydligt vem som kan förordnas som offentligt biträde. Med det avses att:
 - det finns stöd för att bedöma lämplighet hos biträden inför förordnande
 - biträdens lämplighet kontrolleras inför förordnande.
- förordnadeprocessen är effektiv för förvaltningsmyndigheten och domstolen, opartisk för biträdet och ändamålsenlig för den enskilde.
- det är tydligt när ett biträde ska avvisas²². Med det avses att:
 - det finns stöd för att bedöma vad som utgör skäl för avvisning av ett biträde
 - misskötsamhet identifieras, dokumenteras och leder vid behov till åtgärder.

Delfråga 2: Har Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Polismyndigheten en ändamålsenlig hantering av ersättningar till offentliga biträden?

I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.²³ Ledningen för en myndighet ska se till att myndigheten hushållar väl med statens medel. Vid en förvaltningsrätt ska lagmannen bland annat se till att verksamheten bedrivs effektivt och att förvaltningsrätten hushållar väl med statens medel.²⁴ Förvaltningsmyndigheter ska förebygga att verksamheten utsätts för bland annat bedrägeri och andra oegentligheter.²⁵ Riksrevisionen bedömer att det är fallet om

- det är tydligt vad en kostnadsräkning ska innehålla och enhetligt hur den bedöms.

²¹ Se 1 kap. 9 § regeringsformen; 5, 9 och 23 §§ förvaltningslagen (2017:900) och 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

²² När vi i rapporten skriver "avvisa" avser vi även entlediga på grund av misskötsamhet, obehörighetsförklara och borttagande från ex officio-förteckning om inget annat anges. Se avsnitt 2.2 för förklaring av begreppen.

²³ Se 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

²⁴ Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515) för förvaltningsmyndigheter och 1 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion för förvaltningsdomstolar.

²⁵ 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

- förvaltningsmyndigheter och domstolar hanterar risker för felaktiga utbetalningar. Med det avses att:
 - aktörerna är medvetna om möjliga risker för fel
 - aktörerna agerar för att förebygga fel samt utvecklar vid behov sätt att upptäcka och åtgärda fel.
- kostnadsutvecklingen är rimlig utifrån antal och typ av ärenden.

Delfråga 3: Har regeringen möjliggjort en ändamålsenlig hantering av offentliga biträden?

Regeringen är i princip ytterst ansvarig för myndigheternas verksamhet, utom i de frågor som avgränsats i regeringsformen. Därmed ansvarar regeringen också för att budgetlagens krav på effektivitet och god hushållning iakttas.²⁶ Riksrevisionen bedömer att det är fallet om

- det finns relevant och tydlig författningsreglering. Med det avses att:
 - ansvaret för att förordna offentligt biträde är tydligt fördelat
 - berörda förvaltningsmyndigheter och domstolar har tillräckliga rättsliga förutsättningar att vid behov avvisa ett offentligt biträde
 - regelverket möjliggör för förvaltningsmyndigheter och domstolar att sammanställa och dela nödvändiga uppgifter om offentliga biträden.
- regeringen styr och följer upp verksamheten. Med det avses att:
 - regeringen har lämnat ändamålsenliga uppdrag till berörda förvaltningsmyndigheter
 - regeringen genomför uppföljningar av kostnader för offentliga biträden och systemets funktion.

1.3 Metod och genomförande

1.3.1 Metod

En ändamålsenlig lämplighetskontroll och process för förordnande

För att besvara delfråga ett har Riksrevisionen gått igenom relevanta stöddokument eller motsvarande som medarbetare vid förvaltningsmyndigheterna och domstolarna har till sitt förfogande för att förordna biträden och för att bedöma och

²⁶ Se bland annat SOU 2007:75, s. 40.

kontrollera deras lämplighet. För att fördjupa förståelsen för förordnandeprocessen och lämplighetskontrollen har Riksrevisionen även genomfört intervjuer. Vi har genomfört totalt 34 intervjuer med medarbetare och företrädare för granskningsobjekten samt med företrädare för Justitiekanslern (JK), Advokatsamfundet, Migrationskollegiet för västra Sverige och Asylrättscentrum.²⁷ I bilaga 1 redovisar vi samtliga genomförda intervjuer.

Vidare har Riksrevisionen tagit del av uppgifter om samtliga biträden som någon förvaltningsmyndighet eller domstol har avvisat på grund av att de bedömts som olämpliga för uppdraget. Uppgifter har inhämtats för perioden juni 2018 till juni 2021. Uppgifterna omfattar entledigande eller avvisning i ett enskilt ärende, generell avvisning från förordnande vid en domstol samt beslut eller bedömningar av en förvaltningsmyndighet om att ett biträde inte längre bör förordnas av myndigheten. Uppgifterna har använts för att bedöma om kriterierna för bedömningen är relevanta, enhetliga och transparenta. För att bedöma om kontrollerna för att upptäcka och avvisa olämpliga biträden är effektiva har Riksrevisionen samkört ovan nämnda uppgifter med samtliga utbetalda kostnadsräkningar från biträden under den granskade perioden. Därigenom har Riksrevisionen kunnat redovisa dels hur många gånger biträden har beviljats ersättning från förvaltningsmyndigheter eller domstolar *innan* de bedömts som olämpliga på grund av kompetensbrister, dels om biträden har fortsatt att få uppdrag och beviljats ersättning *efter* att de bedömts som olämpliga att förordnas. Uppgifterna om utbetalningar har hämtats från respektive förvaltningsmyndighets och domstols ekonomisystem.

En ändamålsenlig hantering av ersättningar

Delfråga två besvaras främst genom information från ovan nämnd dokumentanalys och intervjuer med granskningsobjekten. Dokumentanalysen omfattar stöddokument från granskningsobjekten gällande hanteringen av kostnadsräkningar.

För att få en djupare förståelse för hur kostnadsanspråk från biträden hanteras hos granskningsobjekten har vi genomfört en mindre omfattande genomgång av reducerade kostnadsräkningar vid Polismyndigheten (27 ärenden),

²⁷ Migrationskollegiet för västra Sverige är ett nätverk för advokater i Västsverige som tar uppdrag som offentliga biträden i migrationsärenden. Asylrättscentrum är en frivilligorganisation som bland annat ger juridisk rådgivning till asylsökande. Jurister på Asylrättscentrum kan också åta sig uppdrag som offentligt biträde eller ombud. Intervjuerna med företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige och Asylrättscentrum ska inte ses som representativa för hela biträdeskåren. I granskningen använder vi dem snarare som exempelröster från biträden inom migrationsrätten.

Migrationsverket (20 ärenden) och Migrationsdomstolen i Stockholm (24 ärenden). De studerade kostnadsräkningarna är från år 2020. Resultatet från aktgenomgången ska *inte* tolkas som representativt för hur granskningsobjekten generellt hanterar kostnadsräkningar.

Kostnadsutvecklingen på området studeras för perioden 2015–2021.²⁸ Uppgifter om kostnader har hämtats in från respektive förvaltningsmyndighet och domstol. Kostnaderna har sedan analyserats i förhållande till utvecklingen över tid.

Regeringens styrning

För att besvara granskningens tredje delfråga har Riksrevisionen kartlagt hur regelverket på området ser ut, vilka uppdrag myndigheterna har fått och om regeringen har följt upp hanteringen av biträden samt systemets funktion. Vi har också studerat förarbeten till lagstiftningen för att förstå vilka avvägningar som gjorts inför besluten om regelverkets utformning. Även praxisbildande domar samt uttalanden från JO och JK har ingått i granskningen. Förutom dokumentstudier och intervjuer med företrädare för Regeringskansliet har intervjuer med samtliga granskningsobjekt genomförts. Detta i syfte att komplettera ovan nämnda analys och för att få en förståelse för hur berörda förvaltningsmyndigheter respektive domstolar tillämpar och tolkar regelverket.

1.3.2 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Lovisa Ingström (projektledare), Tommi Teljosuo och Annette Mellander. En referensperson, Sebastian Wejedal, lektor i processrätt vid Handelshögskolan i Göteborg, har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport. Företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet), Migrationsverket, Polismyndigheten, Domstolsverket och migrationsdomstolarna (inklusive Migrationsöverdomstolen) och JK har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.²⁹

²⁸ Undersökningen har begränsats till denna period bland annat då Polismyndighetens omorganisation år 2015 gör det svårt att följa kostnader längre tillbaka i tiden. Inför år 2015 bytte också migrationsdomstolarna system för utbetalningar, vilket gör längre uppföljningar arbetskrävande.

²⁹ Migrationsverket, Polismyndigheten och migrationsdomstolarna har även givits möjlighet att särskilt lämna synpunkter på kostnadsutvecklingen. Riksrevisionen har också inhämtat synpunkter på bedömningsgrunderna från samtliga granskningsobjekt.

2 Offentligt biträde i migrationsärenden

2.1 Det offentliga biträdet ska ge juridisk hjälp

Rätten att i vissa situationer få ett biträde som bekostas av staten syftar bland annat till att personer som på grund av sina begränsade ekonomiska resurser annars inte skulle kunna ha möjlighet att ta tillvara sin rätt, får juridisk hjälp.³⁰ För asylsökande är den också en tillämpning av Asylprocedurdirektivets bestämmelse om att sökande ska ges en möjlighet att rådgöra med en juridisk rådgivare eller annan rådgivare.³¹ Biträdet förordnas av den domstol eller den förvaltningsmyndighet som handlägger målet eller ärendet. Förordnandet kan göras på begäran av den enskilde, eller på eget initiativ av domstolen eller förvaltningsmyndigheten i ett så kallat *ex officio-beslut*.³² Biträdet har rätt till skäligen ersättning från staten för sitt arbete.³³

2.1.1 Personer som riskerar av- eller utvisning kan ha rätt till ett offentligt biträde

Ett vanligt skäl till att ett offentligt biträde förordnas är att en person har ansökt om asyl och riskerar få ett avslag med ett utvisningsbeslut. Även personer som har tagits i förvar i samband med att en av- eller utvisning ska verkställas har ofta rätt till ett biträde. I vissa fall kan biträde förordnas även i samband med ansökan om uppehållstillstånd av andra skäl. Domstolen eller förvaltningsmyndigheten behöver dock inte förordna ett biträde om det kan antas att behov av biträde saknas.³⁴ Det kan till exempel bero på att Migrationsverket redan när asylansökan lämnas in gör en förhandsbedömning om att ansökan sannolikt kommer att bifallas. Det kan också röra sig om ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet. Även i dessa fall kan dock ett biträde förordnas om låg ålder, psykisk ohälsa eller andra skäl påverkar den enskildes förmåga att ta till vara sina rättigheter.³⁵

³⁰ Jämför 18 kap. 1 § utlänningslagen. Prop. 1996/97:9, bet. 1996/97:JuU3, rskr. 1996/97:55, s. 142.

³¹ Se artikel 22 och 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd.

³² Se 3 § lag om offentligt biträde. Förordnande *ex officio* innebär att myndigheten eller domstolen på eget initiativ förordnar biträdet i fråga, utan att den enskilde själv begär det.

³³ Se 4–5 §§ lagen om offentligt biträde samt 27 § rättshjälpslagen.

³⁴ Se 18 kap. 1 § utlänningslagen.

³⁵ Jämför 18 kap. 1 § utlänningslagen. Tillämpningsföreskrifter finns bland annat i Migrationsverket, *Handbok i Migrationsärenden*, reviderad 2021-04-21, och Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8 FAP 638-1). Med anledning av det omarbetade asylprocedurdirektivet förordnar Migrationsverket sedan den 1 januari 2017 biträde i alla ärenden där den sökande är ett ensamkommande barn.

2.1.2 Det är oftast Migrationsverket som förordnar offentligt biträde

Eftersom de flesta enskilda i första hand kommer i kontakt med Migrationsverket, är det också oftast Migrationsverket som förordnar ett biträde.³⁶ Om Polismyndigheten eller migrationsdomstolen förordnar ett biträde, kan det bland annat bero på att ärendet har väckts av Polismyndigheten själv, att förstainstansen har bedömt att ett biträde inte behövs eller att den sökande begär att få byta biträde.³⁷ Migrationsverkets och Polismyndighetens beslut om förordnande av biträde kan överklagas till migrationsdomstol, och migrationsdomstolens beslut vidare till Migrationsöverdomstolen.³⁸

Migrationsverket har inrättat en central organisation som hanterar förordnande av biträden vid myndigheten. Den består av en central samordnare i frågor gällande offentliga biträden och tre regionala kontaktpersoner. Organisationen sköter den initiala lämplighetskontrollen av biträden som registreras i Migrationsverkets system för biträdeshantering (Judith). Organisationen tar också emot klagomål från medarbetare om misskötsamhet hos biträden och föredrar för rättschefen om ett biträde ska plockas bort från biträdesförteckningen.³⁹ Hos domstolarna fattar domaren i målet beslut om förordnande. Hos Polismyndigheten är det främst beslutsfattare i polisregionerna som hanterar biträdesfrågor.

2.1.3 Antalet individer med förordnat offentligt biträde varierar

Eftersom en stor andel av de biträden som förordnas företräder asylsökande, finns det ett starkt samband mellan antalet asylsökande och antal förordnanden. Efter en topp 2015–2017 var antalet individer som Migrationsverket förordnade biträden till åter på samma nivå år 2020 som år 2011, se diagram 1.⁴⁰

³⁶ Se 3 § andra stycket lagen om offentligt biträde.

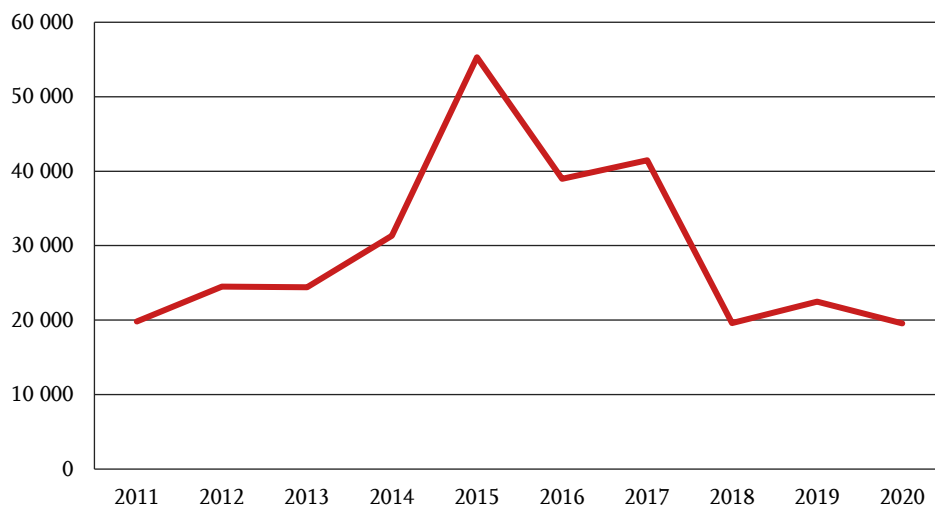
³⁷ Domare kan ibland också förordna biträde i mål gällande statusförklaring och i journal när Polismyndigheten eller Migrationsverket har tagit en person i förvar. Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg, 2021-10-04 och Migrationsdomstolen i Stockholm 2021-10-05. Se även Migrationsdomstolen i Malmö, 2021-10-06, och skriftligt svar från Migrationsdomstolen i Luleå 2021-03-24.

³⁸ Se 14 kap. 8 § utlänningslagen och 7 § lag om offentligt biträde.

³⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-07-07 och Migrationsverket, *Kvalitetschefens reviderade instruktion om standard för lämplighetsprövning av offentligt biträde*, 2017.

⁴⁰ Inom ramen för granskningen har det inte varit möjligt att få fram motsvarande siffror från Polismyndigheten och migrationsdomstolarna.

Diagram 1 Antal individer som fått ett biträde förordnat av Migrationsverket år 2011–2020



Källa: Migrationsverket.

Anm.: Siffrorna gäller antal individer. Siffrorna inkluderar även de individer som bytt biträde och fått nytt. Om ett biträde förordnas och därefter beviljas byte eller biträdet entledigas och ett nytt biträde förordnas, innebär det två förordnanden för samma sökande i diagrammet.

2.2 Ett offentligt biträde ska vara lämpligt för uppdraget

Enligt rättshjälpslagen får en advokat, biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig förordnas för uppdraget som offentligt biträde. Har den enskilde själv föreslagit någon som är lämplig, ska hen dock förordnas, om det inte finns särskilda skäl som talar mot det.⁴¹ I sammanhanget har Justitieombudsmannen betonat att det fria biträdesvalet bör ske mellan personer som från början bedömts lämpliga för uppdraget.⁴² Rätten att välja biträde bland de

⁴¹ Se 5 § lagen om offentligt biträde som hänvisar till 26 § rättshjälpslagen. Författningskommentaren till rättshjälpslagen hänvisar därvid till författningskommentaren för bestämmelser om offentlig försvarare i rättegångsbalkens 21 kapitel. Där anges att *om personen som den misstänkte föreslår är behörig för uppdraget* kan avvikelser från förslaget endast ske om det finns särskilda skäl mot ett förordnande av personen i fråga, se prop. 2008/09:232, bet. 2009/10:JuU6, rskr. 2009/10:65, med hänvisning till författningskommentaren till 21 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken.

⁴² JO anger följande: "Det förhållandet att en misstänkt begär viss advokat kan inte annat än möjligen helt undantagsvis påverka bedömningen av dennes lämplighet för uppdraget. Den misstänktes önskemål blir av betydelse först vid val mellan personer som i det enskilda fallet kan komma i fråga som offentlig försvarare (jfr NJA 1976 s. 312)", 2008/09:JO1, s. 40.

lämpliga kallas för *det fria biträdesvalet*. Såväl lagstiftaren som domstolar har vid flera tillfällen understrukit det fria biträdesvalets betydelse i ett rättssamhälle.⁴³

Det finns inga formella behörighetskrav på offentliga biträden, men i författningskommentaren till rättshjälpslagen framgår att som huvudregel ska den som förordnas ha en juristexamen. För att någon annan ska anses lämplig krävs dels att personen har stora kunskaper på något särskilt område, dels att den kan medverka till att saken behandlas på ett bättre och mer effektivt sätt än vad som annars skulle varit fallet. Kraven är desamma som på rättshjälpsbiträden.⁴⁴

Bitrådets lämplighet ska prövas av domstolar och förvaltningsmyndigheter inför förordnandet. Regeringen har angett att syftet att så långt som möjligt garantera att biträdena har tillräckliga kvalifikationer kan uppnås genom att de som förordnar biträden gör en verklig prövning av bitrådets kvalifikationer.⁴⁵ Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att en myndighet har möjlighet att när ett ärende inleds avvisa ett ombud eller ett biträde som tidigare visat sig olämplig för uppdraget, även om detta inte kommit till uttryck i det aktuella ärendet.⁴⁶ Motsvarande formulering återfinns i förarbetena till förvaltningsprocesslagen. Här hänvisar regeringen till rättegångsbalkens 12 kapitel som vägledning, och anger att hänsyn bland annat bör tas till personens omdöme, kunnande och erfarenhet.⁴⁷

Ett förordnande som offentligt biträde är personligt. Ett biträde får sätta en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå i sitt ställe genom substitution, om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna. I övrigt får substitution endast ske efter särskilt tillstånd.⁴⁸ Genom substitution kan biträdet överlåta till en annan person att träda i sitt ställe vid tillfälligt eller kortvarigt förhinder.⁴⁹

⁴³ Se bland annat prop. 2008/09:232, bet. 2009/10:JuU6, rskr. 2009/10:65, HFD 2016 ref. 52 och MIG 2017:21. Se även 14 § första stycket förvaltningslagen och 48 § första stycket förvaltningsprocesslagen som anger att den som är part i ett ärende respektive för talan i ett mål får som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget.

⁴⁴ Prop. 1996/97:9, bet. 1996/97:JuU3, rskr. 1996/97:55, s. 182.

⁴⁵ Prop. 1996/97:9, bet. 1996/97:JuU3, rskr. 1996/97:55, s. 154.

⁴⁶ Se prop. 2016/17:180, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2, s. 300.

⁴⁷ Prop. 2012/13:45, bet. 2012/13:JuU15, rskr. 2012/13:154, s. 103 och 179–180.

⁴⁸ Se 26 § tredje stycket rättshjälpslagen.

⁴⁹ Med kortvarigt förhinder menas kortvarig sjukdom, andra brådskande uppdrag eller liknande. Substitution har också godtagits inom samma advokatbyrå vid hög arbetsbelastning. När det är fråga om mera långvariga eller permanenta förhinder ska biträdesbyte ske. Se Migrationsverket, *Handbok i Migrationsärenden*, reviderad 2021-04-21.

2.2.1 Ett offentligt biträde kan avvisas även efter förordnandet

Enligt rättshjälpslagen får ett offentligt biträde entledigas från ett pågående uppdrag även efter förordnandet om det finns skäl till det.⁵⁰ Förvaltningslagen anger också att ett ombud eller biträde inte längre får medverka i ett ärende om hon eller han bedöms vara olämplig för sitt uppdrag.⁵¹ Författningskommentaren förtydligar att bestämmelsen även är tillämplig om ett ombud eller biträde senare *under handläggningen* visar sig olämplig.⁵² Domstolar har motsvarande möjlighet att avvisa ett ombud eller biträde från ett mål om denne *visar oskicklighet eller oförstånd eller annars är olämplig*. Till skillnad från förvaltningsmyndigheterna som bara kan avvisa ett biträde från ett enskilt ärende kan domstolen också förklara biträdet obehörig att vara ombud eller biträde vid domstolen antingen för viss tid eller tills vidare.⁵³

2.3 Offentligt biträde har rätt till ersättning för skäliga kostnader

Biträdets rätt till ersättning regleras i rättshjälpslagen.⁵⁴ Av 27 § framgår att ett offentligt biträde har rätt till *skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg* som uppdraget har krävt. Ersättningen ska bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning, med tillämpning av en timkostnadsnorm som regeringen fastställer.⁵⁵ Antalet timmar som ett biträde får lägga ner är alltså inte standardiserat genom formella taxor, till skillnad från i mindre brottmål. Timersättningen får dock avvika från timkostnadsnormen, bland annat om den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med eller andra omständigheter av betydelse ger anledning till det. Hänsyn kan också tas till om biträdet har varit vårdslöst eller försumligt, alternativt missbrukat sin behörighet att besluta om utredning eller möjlighet till

⁵⁰ Se 5 § lagen om offentligt biträde och 26 § första stycket rättshjälpslagen.

⁵¹ 14 § andra stycket förvaltningslagen. Entledigande innebär att förordnandet upphör och att biträdet därmed inte längre får betalt för sin eventuella fortsatta medverkan i ärendet. Ett entledigande beror vanligen på att biträdet av någon anledning är förhindrad att fullfölja uppdraget, och innebär inget förbud mot att fortsätta medverka i ärendet på annat sätt.

⁵² Prop. 2016/17:180, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2, s. 299.

⁵³ 48 § andra stycket förvaltningsprocesslagen.

⁵⁴ Se 5 § lagen om offentligt biträde där det framgår att det är bestämmelserna i 26–29 §§ rättshjälpslagen som ska tillämpas vad avser förordnande och ersättning till offentligt biträde.

⁵⁵ 27 § första stycket rättshjälpslagen. Timkostnadsnormen fastställs av regeringen i förordning (2009:1237) om timkostnadsnorm inom rättshjälpsområdet efter förslag från Domstolsverket. För 2022 är timkostnadsnormen 1 442 kr med F-skatt och 1 097 kr utan F-skatt (beloppen är angivna exklusive mervärdesskatt). Tidsspillan regleras enligt Domstolsverkets föreskrifter om tidsspillan (DVFS 2021:8).

substitution. Ersättning till biträdet fastställs i samband med dom eller beslut i grundärendet.⁵⁶ Den förvaltningsmyndighet eller domstol som handlagt ärendet eller målet beslutar om ersättningen.

2.4 Domstolsverket kan ge stöd och service till domstolarna

Migrationsverket, Polismyndigheten och migrationsdomstolarna beslutar om förordnande och ersättning till offentliga biträden var för sig och oberoende av varandra. Medan Migrationsverket och Polismyndigheten betalar ut ersättningen själva, sköter Domstolsverket utbetalningen för migrationsdomstolarnas räkning. Domstolarna kan också få administrativt stöd och service från Domstolsverket. I Domstolsverkets uppdrag ingår att leda och samordna domstolarnas verksamhet i administrativt hänseende för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt. Domstolsverket ska också driva och stödja utvecklings- och kvalitetsarbete, arbeta för god tillgänglighet och information när det gäller verksamheten samt arbeta för god samverkan mellan domstolarna och med andra berörda myndigheter. Domstolsverket får meddela de administrativa verkställighetsföreskrifter som behövs för att uppnå samordning och effektivitet inom verksamhetsområdet. I arbetet ska dock Domstolsverket iaktta domstolarnas självständighet enligt regeringsformen.⁵⁷

⁵⁶ Se 27 och 28 §§ rättshjälpslagen.

⁵⁷ Se 1 § och 10 § första stycket förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket. Se även 11 kap. 3 § regeringsformen.

3 Är lämplighetskontrollen och processen för förordnanden av offentliga biträden ändamålsenlig?

3.1 Det är oftast tydligt när ett offentligt biträde ska förordnas

Granskningen visar att det i de allra flesta fall är tydligt för både medarbetare vid Migrationsverket och Polismyndigheten respektive domare vid migrationsdomstolarna vilka personer som har rätt till offentligt biträde, och när biträdet ska förordnas.⁵⁸ Det förekommer dock situationer där medarbetare hos Polismyndigheten gör olika bedömningar av i vilka ärenden som enskilda har rätt till biträden. Riksrevisionen lyfter också vikten av att Migrationsverket inte förordnar biträde för sent i processen.

3.1.1 Polisen förordnar inte alltid offentligt biträde i avvisningsärendet

I samband med en avvisning kan själva avvisningen ses som ett ärende, och ett eventuellt förvarstagande av personen inför avvisningen som ett annat. Polisregion Väst anger att de då förordnar ett biträde i såväl förvars- som i avvisningsärendet. Medarbetare vid regionen menar att den förvarstagna riskerar rättslig skada om biträdet inte får ersättning även i avvisningsärendet. Region Stockholm förordnar däremot biträde endast i förvarsärendet. Trots att medarbetare i båda regionerna uppfattar regelverket som tydligt, konstaterar Riksrevisionen att tillämpningen ändå inte är enhetlig.⁵⁹ Riksrevisionen bedömer därför att Polismyndighetens beslutsstöd behöver tydliggöras i detta avseende och att hanteringen behöver samordnas mellan regionerna (se vidare i avsnitt 3.2.2 och 4.2.2).

⁵⁸ Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Syd, 2021-09-24, region Nord, 2021-09-22, region Väst 2021-09-20 och medarbetare vid Polismyndigheten, region Väst 2021-10-01 och 2021-03-30, region Stockholm 2021-03-29 och 2021-09-29, region Syd 2021-09-30. Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Malmö 2021-10-06, Migrationsdomstolen i Göteborg 2021-10-04, Migrationsdomstolen i Stockholm 2021-10-05. Skriftligt svar från Migrationsdomstolen i Luleå 2021-03-24.

⁵⁹ Intervju med medarbetare vid Polismyndigheten, region väst, 2021-03-30 respektive 2021-10-01 och region Stockholm, 2021-03-29. Se även skriftligt svar från Polismyndigheten, 2021-06-01.

3.1.2 I enstaka fall kan biträdet förordnas sent i processen

Granskningen visar att det i huvudsak är tydligt när i tid ett offentligt biträde ska förordnas. I enstaka fall har dock Migrationsverket ett bedömningsutrymme som kan innebära risker för att biträdet förordnas för sent i processen.

Från intervjuer framgår att frågan om förordnande av ett biträde nästan alltid behandlas i nära anslutning till att Migrationsverket eller Polismyndigheten inleder ett nytt ärende.⁶⁰ I granskningen har inget framkommit som tyder på onödig tidsspilla i denna del. När ett mål kommer upp till en migrationsdomstol och den enskilde har rätt till ett biträde, har biträdet oftast förordnats redan innan överklagandet.⁶¹

I enskilda fall kan dock Migrationsverkets beslut angående om ett biträde ska förordnas komma senare i processen. Det beror på att ett offentligt biträde inte behöver förordnas om det kan antas att behov av det saknas.⁶² Det kan bland annat vara fallet när ett tidigare asylbeslut ska förlängas och ingenting nytt har framkommit som kan antas påverka utfallet.⁶³ I sådana fall kan myndigheten upptäcka att ett biträde bör förordnas först efter att de har genomfört väsentliga utredningsåtgärder, vilket kan innebära en risk för att den enskilde saknar rättsligt stöd under utredningen.⁶⁴ Biträde förordnas normalt inte heller om en person omedelbart ska avvisas från Sverige.⁶⁵

Riksrevisionen bedömer att beslutet om att förordna ett biträde i dessa fall ibland innebär en svår avvägning mellan risken att förordnandet kommer för sent och kostnaderna av att ett biträde förordnas fast behov inte finns. Det är därför viktigt

⁶⁰ Intervjuer med medarbetare vid Migrationsverket, region Nord 2021-09-22 och region Syd 2021-09-24, medarbetare vid Polismyndigheten, region Stockholm 2021-09-29, region Syd 2021-09-30 och region Väst 2021-10-01.

⁶¹ Intervjuer med företrädare för migrationsdomstolen i Göteborg 2021-10-04, Stockholm 2021-10-05 och Malmö 2021-10-06.

⁶² 18 kap. 1 § utlänningslagen.

⁶³ Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Syd 2021-10-19. Se även Migrationsverket, "Säkert ursprungsland", hämtad 2022-03-18. Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Väst, 2021-09-20 och 2021-10-18 samt region Syd 2021-09-24.

⁶⁴ JO 5334–2008 "Kritik mot Migrationsverket som i flera fall förordnat offentligt biträde alltför sent"; intervju med företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige 2021-10-28; intervju med företrädare för Asylrättscentrum 2021-11-03.

⁶⁵ Om en person som söker asyl kommer från ett land som Migrationsverket bedömer som "säkert ursprungsland" utgår Migrationsverket från att hen kan få skydd av myndigheterna i sitt hemland. Migrationsverket kan då fatta beslut om avvisning med omedelbar verkställighet, se 8 kap. 19 § utlänningslagen. Se även Migrationsverket, "Säkert ursprungsland", hämtad 2022-03-18. Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Väst, 2021-09-20 och 2021-10-18 samt region Syd 2021-09-24.

att medarbetare som förordnar biträden har tillräckligt stor kunskap och erfarenhet av att göra dessa bedömningar.

3.2 Det är tydligt vem som kan förordnas som offentligt biträde

Granskningen visar att förvaltningsmyndigheter och domstolar anser att det är tydligt vem som kan förordnas som offentligt biträde ex officio, men i viss mån kan det skilja sig vilka lämplighetskrav som de ställer på offentliga biträden. Det är också mindre tydligt vilka krav som kan ställas på ett biträde som begärs av en enskild. När en enskild begär ett namngivet biträde, lägger förvaltningsmyndigheter och domstolar en stor vikt vid det fria biträdesvalet och mindre på kontroll av lämplighet. Granskningen visar även att ingen förvaltningsmyndighet eller domstol gör fördjupade lämplighetskontroller av biträden. Utfall och konsekvenser av aktörernas lämplighetskontroller redovisas närmare i avsnitt 3.4.

3.2.1 Rättsligt ställningstagande har tydliggjort bedömningar av lämplighet vid Migrationsverket

Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket under de senaste åren har arbetat för att effektivisera sin hantering av förordnanden och lämplighetsbedömningar av biträden. Det har skett dels genom den centrala organisationen för biträdesfrågor, dels genom framtagna stöddokument. År 2020 tog Migrationsverket fram ett rättsligt ställningstagande som tydliggjorde vilka formella krav som myndigheten ställer på ett biträde som förordnas ex officio.⁶⁶ Det rättsliga ställningstagandet har till viss del tydliggjort för medarbetare vem som kan anses vara lämplig att förordnas.⁶⁷

⁶⁶ Migrationsverket, *Kvalitetskrav på offentliga biträden*, 2020. Ställningstagandet utgår från rättshjälpslagen och ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen som ger Migrationsverket utrymme att ange vilka krav som kan ställas på biträden så länge det sker på ett transparent och objektivt sätt. Se även Migrationsverket, *Kvalitetschefens reviderade instruktion om standard för lämplighetsprövning av offentligt biträde*, 2017. Där anges att biträdet antingen ska vara advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå med tingsmeritering alternativt ha arbetat minst ett år på advokatbyrå eller i annan tjänst med erfarenhet inom migrationsrätt. Biträdet kan också förordnas om hen har en svensk juristexamen och inom egen verksamhet eller som anställd har kunskap och erfarenhet av arbete som juridiskt biträde, eller motsvarande erfarenhet inom migrationsrätt, under minst två år.

⁶⁷ Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Syd 2021-09-24, region Syd 2021-10-19 och region Nord 2021-06-22.

Sedan år 2020 begär Migrationsverket in underlag som kan styrka examen från alla som inte är advokater, när de anmäler intresse för att förordnas som offentligt biträde. Gällande advokater litar Migrationsverket på att byrån där advokaten arbetar har kontrollerat utbildningen.⁶⁸

3.2.2 Polismyndighetens och migrationsdomstolarnas lämplighetsbedömningar förefaller vara mindre formaliserade

Granskningen visar att Polismyndigheten och migrationsdomstolarna har lagt mindre fokus än Migrationsverket på att utveckla sin hantering av förordnanden och lämplighetsbedömningar av biträden. Riksrevisionen bedömer att det är väntat med tanke på att det oftast är Migrationsverket som förordnar biträdena. Domare är också självständiga i sin rättstillämpning. Därför är domstolarnas möjligheter att centralt styra hanteringen av offentliga biträden mer begränsad än förvaltningsmyndigheternas.

Av Polismyndighetens så kallade cirkulärmeddelande framgår att biträden som förordnas ex officio bör ha en juristexamen.⁶⁹ Riksrevisionen konstaterar dock att dokumentet inte verkar vara särskilt välkänt eller förankrat i polisregionerna.⁷⁰ Granskningen visar också att regionerna inte alltid begär in samma underlag för att styrka kvalifikationer enligt formuläret.⁷¹

Riksrevisionen konstaterar också att Migrationsverket och Polismyndigheten inte har något formaliserat samarbete när det gäller vare sig biträdesförteckning eller lämplighetskrav, trots att myndigheterna i viss utsträckning förordnar samma biträden.⁷² I Polismyndighetens cirkulärmeddelande specificeras inte särskilda

⁶⁸ När Judith inrättades år 2016 begärde Migrationsverket endast in examensbevis från biträden om det fanns oklarheter om utbildning och kompetens eller när biträdet angett utländsk juristexamen. Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-03-17 och synpunkter vid faktagranskning från Migrationsverket 2022-04-21.

⁶⁹ Ett biträde ska också ha ansvarsförsäkring och F-skattsedel. Polismyndigheten, *Frågor rörande offentligt biträde i utlänningsärenden*, Cirkulärmeddelande CM 5/14, 2014. Av RPSFS 2014:8 FAP 638-1 framgår också att endast den som Polismyndigheten bedömer som lämplig för uppdraget bör förordnas som offentligt biträde.

⁷⁰ Dokumentet nämns inte under intervju med medarbetare vid Polismyndigheten, region Stockholm 2021-09-29, region Syd 2021-09-30 eller region Väst 2021-03-30 och 2021-10-01. Dokumentet nämns först av medarbetare i region Syd som tillägg till intervjuanteckningarna.

⁷¹ Av Polismyndighetens dokument "Inventering, status maa utvecklingsarbete sep 2020" framgår att region Mitt begär in underlag som kan styrka biträdets kvalifikationer, men det gör inte region Öst eller region Syd.

⁷² Polismyndigheten har tittbehörighet i Migrationsverkets system Wilma, men behöver utreda om och i så fall i vilken utsträckning de kan få tillgång till Judith. Intervju med företrädare för Polismyndigheten, Noa, 2021-10-13.

kompetenskrav gällande utlänningsrätt, förvar eller processvana. Enligt företrädare för myndigheten ställer man inte lika långtgående kompetenskrav på biträden som Migrationsverket gör. Det innebär att Polismyndigheten kan förordna biträden som Migrationsverket bedömt har bristande kompetens. Polismyndigheten avser ta fram nationella kriterier för vilka lämplighetskrav som kan ställas på biträden som förordnas, liknande Migrationsverkets ställningstagande. Myndigheten har påbörjat samordningsarbetet mellan regionerna genom att inrätta ett beslutfattarforum där företrädare från varje region ska delta.⁷³

Av granskningen framgår att migrationsdomstolarna i regel betraktar advokater som lämpliga att förordnas som offentliga biträden. Andra som vill förordnas av domstolarna bör kunna uppvisa att de är lämpliga, till exempel genom att uppvisa goda referenser eller tillräcklig tidigare erfarenhet i migrationsärenden.⁷⁴ Företrädare för en domstol uppger att man vid domstolen i fråga förordnar biträden som är lämpliga enligt vad lagstiftningen anger, och att man inte tagit fram något ytterligare stöd om vad det innebär. I stället diskuterar domare med varandra om hur de ska se på lämplighet hos ett biträde.⁷⁵ Företrädare för Domstolsverket uppger att migrationsdomstolarna inte har framfört några önskemål om stöd i arbetet med förordnande, lämplighet eller ersättning.⁷⁶

3.2.3 Ingen aktör gör fördjupade lämplighetskontroller

Riksrevisionen konstaterar att varken de granskade förvaltningsmyndigheterna eller domstolarna rutinmässigt kontrollerar till exempel om företaget där biträdet arbetar har skatteskulder, är under rekonstruktion eller har försatts i konkurs. Endast vid misstanke om brott förekommer det att aktörerna begär att biträdet

⁷³ Intervju med företrädare för Polismyndigheten, Noa, 2021-10-13 och skriftligt svar från Polismyndigheten, 2022-01-12.

⁷⁴ Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg, 2021-10-04, Migrationsdomstolen i Stockholm, 2021-10-05, Migrationsdomstolen i Malmö, 2021-10-06. Enligt företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg har både Migrationsdomstolen i Göteborg och Migrationsdomstolen i Stockholm blivit JO-anmälda för att inte ha godtagit jurister på juristfirma. Vid tiden för anmälan hade Migrationsdomstolen i Göteborg reviderat sina kriterier med hänsyn till den ökade efterfrågan från juristfirmor. Av den anledningen fann JO inte skäl att ge någon kritik. De som kan tas upp på domstolens lista är advokater och jurister som arbetar på advokatbyrå eller juristfirma och som har antingen notariemeritering eller ett års yrkeserfarenhet från advokatbyrå eller juristfirma (synpunkter vid faktagranskning från Migrationsdomstolen i Göteborg 2022-04-08).

⁷⁵ Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Malmö, 2021-10-06.

⁷⁶ Intervju med företrädare för Domstolsverket, 2021-11-04.

uppvisar ett utdrag från belastningsregistret.⁷⁷ Företrädare för Migrationsverket menar att myndigheten har valt att avstå från att som regel begära in sådana utdrag, eftersom de inte har någon rättslig grund att avslå en begäran om biträdet skulle vägra lämna in det.⁷⁸

I regel kontrolleras inte lämpligheten hos de biträden som sätts i den förordnades ställe genom substitution. I stället får det förordnade biträdet gå i god för bitrådets lämplighet.⁷⁹ Riksrevisionen bedömer att det kan innebära en risk för att eventuell särskild kompetens eller erfarenhet som legat till grund för biträdesvalet går förlorad.

3.2.4 Det fria biträdesvalet väger tungt vid förordnanden och kan medföra effektivitetsrisker

Den enskilde kan själv föreslå ett namngivet biträde inom ramen för det fria biträdesvalet.⁸⁰ Granskningen visar att Migrationsverket anser sig ha begränsade möjligheter att avslå en begäran om biträde som de anser vara mindre lämplig. Det finns inte några samlade uppgifter om hur stor andel av samtliga biträden som förordnas i migrationsärenden som önskats av den enskilde i förhållande till de biträden som förordnas ex officio.

Migrationsverkets medarbetare upplever att de har begränsade möjligheter att avslå den enskildes förslag, även om de har kännedom om att biträdet i fråga har misskött tidigare uppdrag. Misskötsamheten kan till exempel bestå av missade tidsfrister eller att biträdet konsekvent substituerar någon annan i sitt ställe. Myndigheten måste kunna motivera att misskötsamheten också påverkar det aktuella ärendet.⁸¹ Migrationsverket ställer inte krav på att det *begärda biträdet* ska

⁷⁷ Intervju med företrädare för Polismyndigheten, Noa, 2021-10-13, företrädare för Migrationsdomstolen i Stockholm, 2021-10-05, företrädare för Migrationsdomstolen i Malmö, 2021-10-06 och företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg, 2021-10-04. Se även skriftligt svar från Migrationsverket, 2022-02-15.

⁷⁸ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-07-07 och skriftligt svar från Migrationsverket, 2022-02-15. Det händer även att Kronofogdemyndigheten inkommer till Migrationsverket med förelägganden om att inte betala ut ersättning till enskild eller företag om biträdet har skulder. Dessa biträden eller företag stoppas för fler ex officio-förordnanden till dess att skuldsaldot är reglerat.

⁷⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-03-17, företrädare för Migrationsdomstolen i Stockholm, 2021-10-05 och Migrationsdomstolen i Malmö, 2021-10-06 samt medarbetare vid Polismyndigheten, region Väst 2021-10-01.

⁸⁰ Se 26 § första stycket rättshjälpslagen, MIG 2017:21. Se även avsnitt 2.3 och 5.2.2 om regleringen av det fria biträdesvalet.

⁸¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-10-25, medarbetare vid Migrationsverket region Väst 2021-09-20 och 2021-10-18 samt region Nord 2021-09-22. Skriftligt svar från Migrationsverket 2021-11-15. Migrationsverket, *Handbok i Migrationsärenden*, reviderad 2021-04-21. Regelverkets betydelse för detta redovisas i avsnitt 5.2.2.

ha en juristexamen.⁸² Samtidigt noterar Riksrevisionen att domare vid Migrationsdomstolen i Stockholm och Göteborg i huvudsak kräver att det begärda biträdet har en juristexamen.⁸³

Vidare har Migrationsverket försökt avslå begäran om biträde med motiveringen att biträdet saknar processvana, men domstolar har då ansett att rätten att välja biträde värderas högre. Det kan dock innebära att en domstol senare behöver entlediga biträdet och förordna ett nytt, om biträdet inte har tillräcklig kompetens för en eventuell överklagandeprocess.⁸⁴ Riksrevisionen bedömer att det kan vara ineffektivt ur ett processekonomiskt perspektiv om ett nytt biträde måste sätta sig in i ärendet.⁸⁵ Migrationsverket har dock kunnat använda Migrationsöverdomstolens obehörighetsförklaring som motivering när biträdet har önskats av en sökande.⁸⁶

Att Migrationsverket har tagit bort biträdet från möjligheten att förordnas ex officio räcker i sig inte för att avslå en begäran av biträdet. Myndigheten kan dock informera den sökande om att det begärda biträdet har tagits bort från ex officio-förteckningen på grund av misskötsamhet eller brist på kompetens.⁸⁷ För biträden som finns med i Migrationsverkets digitala system kan medarbetare se så kallade spärrar (se avsnitt 3.4.2), däremot syns inte anledningen till spärren. Det försvårar för medarbetare att ge enskilda relevant information om ett begärt biträde inför ett förordnande.⁸⁸ Riksrevisionen kan därmed konstatera att enskilda har begränsad tillgång till uppgifter om biträdens kompetens och erfarenhet.

⁸² Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-03-17.

⁸³ Synpunkter vid faktagranskning från Migrationsdomstolen i Göteborg 2022-04-08 och skriftligt svar från Migrationsdomstolen i Stockholm 2022-04-12.

⁸⁴ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-07-07 och 2022-01-21. Skriftligt svar från Migrationsverket 2021-11-15.

⁸⁵ Se 26 § rättshjälpslagen. Av andra stycket följer att byte av biträde får ske endast vid särskilda skäl. Detta eftersom det skapar merkostnader i ärendet när ett nytt biträde måste läsa in sig. På motsvarande sätt följer av tredje stycket att substitution endast får ske om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna.

⁸⁶ Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Nord 2021-09-22.

⁸⁷ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-10-25 och 2022-01-21.

⁸⁸ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-10-25, medarbetare vid Migrationsverket, region Väst 2021-09-20. Enligt utvärderingsutredningens betänkande (SOU 2008:65, s. 123) ska Migrationsverket arbeta på ett sakligt och opartiskt sätt när verket utser offentliga biträden. Uppdragen ska fördelas på ett någorlunda rättvist sätt. När ett offentligt biträde förordnas ska Migrationsverket ta hänsyn till ett antal faktorer såsom biträdets lämplighet, rättvise- och objektivitets-skäl, den sökandes önskemål, biträdets tillgänglighet och effektiviteten i processen. Se även Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2008/09:JO1.

3.3 Det finns brister i förordnandeprocessen

Granskningen visar att de styrande principerna för val av biträde inför ett förordnande skiljer sig mellan granskningsobjekten. Medan Migrationsverket, några polisregioner och domstolar lägger vikt vid en jämn fördelning av uppdrag, har andra polisregioner och domstolar lagt större fokus på tidigare erfarenheter av vilka biträden som är mest lämpliga.

3.3.1 Migrationsverkets fokus på en rättvis fördelning av förordnanden försvårar möjligheten att bibehålla kompetens bland offentliga biträden

Av granskningen framgår att Migrationsverket anser att myndigheten har en skyldighet att fördela förordnanden rättvist mellan tillgängliga biträden.⁸⁹ Riksrevisionen kan dock konstatera att majoriteten biträden endast förordnas i ett par uppdrag om året. De har därmed begränsade möjligheter att specialisera sig inom migrationsrätt och således fördjupa sin kompetens genom erfarenhet.

När Migrationsverket ska förordna ett biträde ex officio kan medarbetare söka i systemet för biträdeshantering efter närhet till sökande, utredningsort och kön på biträde. Det digitala systemet föreslår biträden som medarbetare kan välja att förordna.⁹⁰ Systemet utgår från de biträden som anmält sig som tillgängliga⁹¹, som uppfyller närhetsprincipen och som har lägst antal förordnanden det innevarande kalenderåret. I antalet förordnanden räknas även uppdrag där biträdet blivit begärt av en sökande. Inget biträde som överstiger snittantalet i regionen får fler förordnanden ex officio.⁹² Det leder till att biträden som ofta begärs inte tilldelas

⁸⁹ Migrationsverkets system för biträdeshantering, Judith, har tagits i bruk i omgångar sedan 2016. Innan systemet var på plats hade medarbetarna egna informella listor över möjliga biträden att förordna. Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-03-17.

⁹⁰ Det finns olika nivåer av behörighet kopplat till förordnande. Assistenten kan enbart preliminärboka det biträde som anges av systemet. Handläggare och beslutsfattare i förordnandefrågor kan också välja att gå vidare i systemet och förordna ett annat biträde än det som anges av systemet. Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-03-17 och synpunkter vid faktagranskning från Migrationsverket 2022-04-21.

⁹¹ Biträden som finns med i systemet avgör själva hur många tillgängliga tider de anger i sin digitala kalender gentemot Migrationsverket. De kan uppge att de endast tar emot nya förordnanden om de begärs, eller att de inte tar emot några nya förordnanden alls. Det finns också biträden vars arbetsställe eller besöksadress är långt ifrån Migrationsverkets prövningsverksamhet och som därför enbart förordnas när sökande begär det och efter att extra kostnader godkänts. Synpunkter vid faktagranskning från Migrationsverket 2022-04-21.

⁹² Snittantalet räknas i systemet per kalenderår och varierar mellan år och region. Snittet har, med undantag från åren 2016–2017, inte legat över 30 förordnanden per biträde något år eller i någon region. I november 2021 uppskattade Migrationsverket att snittet dittills under året låg på 8–14 förordnanden per biträde i de olika regionerna. Skriftligt svar från Migrationsverket 2021-11-04 och 2021-11-15.

några förordnanden ex officio. Som tabell 1 visar förordnades majoriteten biträden (64 procent) i endast ett eller två uppdrag under perioden januari–oktober 2021.

Tabell 1 Antal förordnanden per biträde under perioden 1 januari–30 oktober 2021

Antal förordnanden	Antal biträden
75–100	2
50–74	1
25–49	17
10–24	79
5–9	199
3–4	266
1–2	998

Källa: Uppgifter från Migrationsverket.

Företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige, Asylrättscentrum och Advokatsamfundet anser att spridningen av migrationsärenden på ett stort antal biträden är problematisk med tanke på biträdenas begränsade möjligheter att skaffa erfarenhet och specialisera sig på migrationsrätt.⁹³ Även medarbetare vid Migrationsverket menar att det är svårt för biträden att skaffa eller upprätthålla kompetens inom migrationsrätt med bara ett eller ett par förordnanden om året.⁹⁴ Migrationsverkets rättschef ser positivt på att byråer specialiserar sig inom migrationsrätt, men konstaterar samtidigt att dessa byråer såsom det digitala systemet är konstruerat, får samma mängd förordnanden som andra byråer.⁹⁵

Migrationsverket stänger inte av biträden som enskilda begär från fler förordnanden, oavsett om biträdet redan har så många öppna ärenden att fler skulle innebära att ärendena inte kommer att kunna avgöras inom förordningsstyr tid. Sökande får dock information om det och ges möjlighet att önska ett mer tillgängligt biträde.⁹⁶

⁹³ Intervju med företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige 2021-10-28, företrädare för Asylrättscentrum 2021-11-03, företrädare för Advokatsamfundet 2021-04-07.

⁹⁴ Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Nord 2021-09-22.

⁹⁵ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-10-25.

⁹⁶ Migrationsverket, *Kvalitetskrav för införande i Judith och lämplighetsprövning av offentliga biträden*, 2020 och skriftligt svar från Migrationsverket 2022-02-15.

3.3.2 Polisregionernas och migrationsdomstolarnas förordnar på olika sätt, vilket medför otydlighet för biträdena

Granskningen visar att hur biträden förordnas skiljer sig mellan polisregionerna och också mellan de olika migrationsdomstolarna. Riksrevisionen bedömer att det skapar otydlighet för biträden. Polismyndigheten kan också effektivisera och samordna det arbetet mellan regionerna.

Polismyndigheten saknar en central funktion dit personer kan anmäla intresse för att förordnas ex officio. I stället har olika polisregioner varsin förteckning över biträden som vill åta sig uppdrag.⁹⁷ Hur regionerna väljer biträden från dessa listor skiljer sig åt. Det finns exempel på medarbetare som förordnar biträden som hen har kännedom om sedan tidigare, men också på medarbetare som förordnar biträden i bokstavsordning från en formell lista som är upprättad i regionen.⁹⁸ Det återspeglas av företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige som anser att det är tydligt hur Polismyndigheten väljer ut vilket biträde som förordnas.⁹⁹ Noa bekräftar att respektive region har sina egna rutiner vid förordnande av biträden, och ser att det finns ett behov av att effektivisera och samordna detta arbete. Ett sätt att göra det är att ha en nationell lista över biträden. Att förvalta och uppdatera en sådan lista är dock resurskrävande.¹⁰⁰

Även migrationsdomstolarnas sätt att förordna biträden skiljer sig åt. Granskningen visar att det finns dels domstolar som eftersträvar en jämn fördelning av ärenden, dels domstolar som förordnar biträde utifrån tidigare kännedom om lämplighet. De domstolar som valt att inte ha någon formell lista över biträden ser inget behov av det eftersom de sällan förordnar biträden.¹⁰¹

⁹⁷ Intervju med företrädare för Polismyndigheten, Noa 2021-10-13.

⁹⁸ Intervju med medarbetare vid Polismyndigheten, region Syd 2021-09-30, region Väst 2021-10-01 och 2022-01-26 och region Stockholm 2021-09-29. Se även skriftligt svar från Polismyndigheten 2021-06-01 och "Inventering, status maa utvecklingsarbete sep 2020". Av det sistnämnda dokumentet framgår också att ytterligare två regioner (Öst och Mitt) har varsin egen förteckning över biträden.

⁹⁹ Intervju med företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige, 2021-10-28.

¹⁰⁰ Intervju med företrädare för Noa, Polismyndigheten 2021-10-13.

¹⁰¹ Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Stockholm 2021-10-05, företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg 2021-10-04, företrädare för Migrationsdomstolen i Malmö 2021-10-06 och företrädare för Migrationsöverdomstolen 2021-10-13. Skriftligt svar från Migrationsdomstolen i Luleå 2021-03-24. Se även dokument från Migrationsdomstolen i Göteborg: "Rutiner för förordnande av offentliga biträden vid förvaltningsrätten i Göteborg" och "Riktlinjer för Förvaltningsrätten i Göteborgs listor över personer lämpade att ta emot förordnanden som offentligt biträde", samt dokument från Migrationsdomstolen i Malmö: "Riktlinjer för förordnande av offentliga biträden m.m.".

3.4 Olämpliga biträden avvisas inte alltid

Granskningen visar att förvaltningsmyndigheters och domstolars sätt att bedöma när ett biträde bör avvisas varierar. Även tillgängligt stöd för bedömningar skiljer sig åt. Riksrevisionen konstaterar att såväl förvaltningsmyndigheter som domstolar saknar formella rutiner för att dokumentera misskötsamhet hos biträden, men att uppgifter ofta sparas och sprids genom informella och individberoende kanaler. Det innebär till att misskötsamhet hos biträden inte alltid leder till någon åtgärd, och att informationen inte heller delas inom eller mellan instanserna. Granskningen visar också att det kan dröja länge innan förvaltningsmyndigheter och domstolar reagerar på även allvarligare fall av olämplighet. Därför kan biträden som bedömts olämpliga av en förvaltningsmyndighet eller domstol bli förordnade av andra, ibland i ett stort antal ärenden eller mål.

3.4.1 Det finns visst stöd för bedömning av vad som utgör skäl för avvisning

Granskningen visar att medarbetare vid Migrationsverket har ett visst stöd av stöddokument, praxis, kollegor och inte minst av den centrala samordnaren vid bedömning av om ett biträde ska entledigas eller avvisas från ärendet. Trots det kan bedömningarna i enskilda fall vara svåra.¹⁰²

Medarbetare vid Polismyndigheten uppger att de främst tar stöd av erfarna kollegor vid bedömning av om biträdets misskötsamhet ska leda till ett entledigande i ärendet.¹⁰³ Enligt företrädare för Noa efterfrågar regionerna ett klagörande metodstöd som kan tydliggöra vad som kan utgöra grund för att entlediga, byta biträde eller förklara ett biträde som olämpligt, särskilt när det handlar om ett biträde som önskats av den enskilde. Polismyndigheten har en ambition att öka enhetligheten, angående dels hur bedömningarna görs, dels hur beslutstexter formuleras.¹⁰⁴ Riksrevisionen konstaterar att det är förståeligt att enskilda regioner har skapat informella vägar för hanteringen av biträden, med tanke på Polismyndighetens begränsade antal förordnanden. Samtidigt skapar det en otydlighet för biträden. Den regionaliserade organisationen skapar också en risk för

¹⁰² Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-10-25, medarbetare vid Migrationsverkets tillståndsprövningsenhet 2021-09-27 och medarbetare i region Nord 2021-10-12. Av Migrationsverkets handbok framgår att ett biträde kan entledigas på myndighetens initiativ om hen försummar sin klients intressen eller inte bidrar till en effektiv process och därmed förorsakar fördröjningar och ökade kostnader, Migrationsverket, *Handbok i Migrationsärenden*, reviderad 2021-04-21.

¹⁰³ Intervju med medarbetare vid Polismyndigheten, region Stockholm 2021-09-29, region Syd 2021-09-30 och region väst 2021-10-01.

¹⁰⁴ Intervju med företrädare för Noa, Polismyndigheten 2021-10-13.

att mindre lämpliga biträden inte upptäcks. Frågan om förvaltningsmyndigheters och domstolars möjlighet att sammanställa och dela nödvändiga uppgifter tas upp i kapitel 5.

Även företrädare för Migrationsdomstolen i Stockholm respektive Göteborg anser att det kan vara svårt att bedöma om ett biträde är så pass olämpligt att hen bör entledigas eller avvisas. De efterfrågar dock inte något stöd, utan betonar att det är upp till varje domare att göra bedömningarna utifrån lagstiftning och målets beskaffenhet.¹⁰⁵

3.4.2 Uppgifter om misskötsamhet dokumenteras på olika sätt

Granskningen visar att olika förvaltningsmyndigheter och domstolar beslutar om entledigande eller avvisning, samt dokumenterar besluten, på olika sätt. Tillvägagångssätten kan variera även inom instanserna. Skillnaderna innebär såväl en otydlighet gentemot biträdena, som en risk för bristande transparens i besluten. Som framgår i avsnitt 5.2.4 har förvaltningsmyndigheterna och domstolarna begränsade möjligheter att sammanställa uppgifter om biträden som missköter sina uppdrag.

Migrationsverket har en central stödfunktion för beslut om avvisning

Granskningen visar att Migrationsverkets medarbetare kan dokumentera misskötsamhet hos biträden i en tjänsteanteckning eller utredningsprotokoll. Informationen kan sedan skickas till den regionala kontaktpersonen som sparar uppgifterna i sin inkorg, eller till den centrala samordnaren som sparar informationen i informella anteckningar. På det sättet kan kontaktpersonen och den centrala samordnaren få del av erfarenheter av biträdet. Dessa kan sedan utgöra underlag vid frågor inför eventuella framtida förordnanden.¹⁰⁶

Migrationsverkets medarbetare kan rapportera klagomål på biträden till den centrala biträdessamordnaren. Det framgår dock av granskningen att medarbetare inte alltid rapporterar mindre klagomål. Det beror till viss del på att det kan

¹⁰⁵ Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Stockholm 2021-10-05 och företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg 2021-10-04. Migrationsdomstolen i Göteborg har under hösten/vintern 2021/2022 tagit fram kriterier för att avföra personer från Förvaltningsrätten i Göteborgs listor över personer som är lämpade att ta emot förordnanden som offentligt biträde. En person kan bland annat avföras om den allvarligt har misskött sitt uppdrag, har uteslutits från Advokatsamfundet eller är föremål för disciplinåtgärder av skäl som kan skada förtroendet för personen i dess egenskap av offentligt biträde (synpunkter vid faktagranskning från Migrationsdomstolen i Göteborg 2022-04-08).

¹⁰⁶ Intervju med medarbetare vid Migrationsverket 2021-09-20 och företrädare för Migrationsverket 2022-01-21.

upplevas som tungrott och tidskrävande att upprätta ett klagomål.¹⁰⁷ Enskilda medarbetare kan heller inte se tidigare klagomål på biträdet i fråga, och vet därför inte vad som är engångsföreteelser respektive upprepad misskötsamhet.¹⁰⁸ Det finns därmed en risk för att uppgifter om upprepad misskötsamhet fastnar hos enskilda medarbetare eller enheter och inte sprids inom myndigheten.

Klagomål på ett biträde kan leda till att biträdet entledigas i ärendet eller plockas bort från förteckningen att förordnas ex officio. I båda fallen ges biträdet möjlighet att yttra sig. Beslut om att ett biträde ska plockas bort från förteckningen tas av rättschefen efter föredragning av den centrala biträdessamordnaren. Sedan en vägledande dom år 2020 från Högsta förvaltningsdomstolen betraktas ett avlägsnande från ex officio-listan inte längre som ett överklagbart beslut. Migrationsverket anser att domen har stärkt myndighetens ställning, eftersom tidigare beslut kunde ändras efter överklagande till domstol.¹⁰⁹

Migrationsverket kan också registrera en så kallad spärr av ett biträde i biträdeshanteringssystemet. Spärren är en markering som innebär att en medarbetare ska kontakta den centrala samordnaren innan biträdet förordnas. Spärren i sig innehåller dock ingen ytterligare information (se avsnitt 5.2.4 om Migrationsverkets rättsliga förutsättningar att spara uppgifter om biträdens kompetens eller eventuella misskötsamhet). Om en medarbetare trots spärren överväger att förordna biträdet kan den centrala samordnaren ge information om anledningen till spärren. Det är dock den enskilda medarbetaren som tar beslut om att förordna eller inte.¹¹⁰

Vidare upplever företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige och Asylrättscentrum att Migrationsverkets bedömningar om olämplighet inte alltid är

¹⁰⁷ Exempel på klagomål kan vara att biträdet inte har inkommit med inlagor i tid, inte varit tillgänglig eller att hen har uppvisat bristande juridisk kompetens. Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Syd 2021-09-24 och region Nord 2021-09-22.

¹⁰⁸ Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Väst 2021-10-18 och 2021-09-20, region Syd 2021-09-24 och region Nord 2021-09-22.

¹⁰⁹ Se HFD 2020 ref. 34. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att Migrationsverket kan ta bort personer från förteckningen över biträden som anses lämpliga att förordnas ex officio. Domstolen ansåg att förteckningen endast är ett handläggarstöd, och att borttagning från den därför inte är ett överklagbart beslut. Den som inte finns med i förteckningen kan fortfarande bli förordnad som biträde, till exempel om en enskild person begär det. Se även Migrationsverket, *Handbok i Migrationsärenden*, reviderad 2021-04-21. Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-03-17.

¹¹⁰ Många spärrar beror på att biträdet inte har kunnat styrka sin utbildning eller kompetens med handlingar. Det kan också bero på uteslutning ur Advokatsamfundet eller att biträdet inte är tillgängligt för närvarande. Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-03-17.

transparenta och enhetliga. Ibland har biträden betraktats som olämpliga efter ett missat överklagande, medan andra har fått arbeta vidare trots flera missar.¹¹¹

Regional variation och odokumenterade beslut hos Polismyndigheten

Granskningen visar att olika polisregioner har olika rutiner för att dokumentera och besluta om avvisning av olämpliga biträden. Som vi tidigare nämnt förordnar Polismyndigheten färre biträden än Migrationsverket och myndigheten har därför inte samma incitament för en lika utbyggd organisation där misskötsamhet hos biträden kan identifieras och dokumenteras.

När medarbetare vid Polismyndigheten upptäcker att ett biträde är olämpligt för sitt uppdrag, kan de stämma av om kollegor har liknande erfarenhet av biträdet. Medarbetare vid Polismyndigheten har inte någon rutin för att dokumentera uppgifter om olämplighet i regionernas förteckningar över biträden.¹¹² Av intervjuer framgår att beslutsfattare som tagit ett formellt beslut om att inte förordna ett biträde ex officio, också kan delge den informationen till andra beslutsfattare inom Polismyndigheten.¹¹³ Samtidigt visar granskningen att regionerna gör något olika när det gäller att fatta formella beslut om olämplighet. Det finns polisregioner som slutar förordna, alternativt nedprioriterar, biträden vid misstanke om misskötsamhet utan att det fattas ett formellt beslut om detta.¹¹⁴ Riksrevisionen noterar i sammanhanget att Justitieombudsmannen tidigare har kritiserat Migrationsverket för en formlös obehörigförklaring av ett offentligt biträde.¹¹⁵ I de beslut som Riksrevisionen tagit del av framgår inte heller alltid datum för beslutet eller om beslutet har kommunicerats till biträdet i fråga.

Domarna fattar självständiga beslut, men har också utbyte med kollegor

Även domstolarna förordnar så pass få biträden att behovet av en mer utvecklad organisation för att systematiskt samla uppgifter om olämpliga biträden är mindre än hos Migrationsverket. Av granskningen framgår att det inte heller är något som efterfrågas av domstolarna.

¹¹¹ Intervju med företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige, 2021-10-28 och Asylrättscentrum 2021-11-03.

¹¹² Intervju med medarbetare vid Polismyndigheten, region Syd 2021-09-24 och region Väst 2021-10-01.

¹¹³ Intervju med Polismyndigheten, region Stockholm 2021-03-29 och 2021-09-29.

¹¹⁴ Intervju med företrädare för Polismyndigheten, Noa, 2021-10-13 samt medarbetare vid Polismyndigheten region väst 2021-03-30 och region Syd 2021-09-24.

¹¹⁵ JO 1046–2009.

Det är den enskilda domaren som beslutar om att avvisa ett biträde från ett mål. Bedömningen att inte förordna ett biträde formaliseras inte alltid genom dokumentation eller formellt beslut. Företrädare för tre migrationsdomstolar uppger att de inte sammanställer uppgifter om biträden som är mindre lämpliga till exempel på grund av tidigare bristfällig processföring. I stället har enskilda domare kännedom om uppgifterna. Riksrevisionen noterar att vid dessa tre migrationsdomstolar saknas det även en förteckning över biträden.¹¹⁶ Riksrevisionen bedömer att det medför en risk för att en enskild kan tilldelas ett mindre lämpligt biträde genom det fria biträdesavtalet. Två andra migrationsdomstolar har var sin förteckning över biträden som kan förordnas och där lagmannen kan fatta beslut om att plocka bort ett biträde från listan på grund av olämplighet. Biträdet informeras om beslutet och ges möjlighet att yttra sig över det.¹¹⁷ Riksrevisionen bedömer att en förteckning över biträden kan fylla en funktion i att biträden som misskött sig på en allvarigare nivå i praktiken inte förordnas mer.

Dokumenterade uppgifter om misskötsamhet delas inte på ett formellt sätt

Granskningen visar att förvaltningsmyndigheter och domstolar inte har några formella kommunikationskanaler för att systematiskt ta tillvara varandras kunskap om misskötsamhet hos biträden. Varken Migrationsverket eller Polismyndigheten informerar varandra eller domstolarna på ett formellt eller rutinartat sätt om beslut om entledigande eller bortplockning från biträdesförteckningar på grund av misskötsamhet.¹¹⁸ Om ett biträde avvisas från en migrationsdomstol sprids informationen internt på domstolen, men i regel inte till andra migrationsdomstolar, Migrationsverket eller Polismyndigheten.¹¹⁹

Både företrädare för Migrationsverket och företrädare för två migrationsdomstolar lyfter att de inte ser det som sitt uppdrag att informera varandra om eventuell misskötsamhet hos biträden. I stället lägger de stor vikt vid principen att varje aktör

¹¹⁶ Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Stockholm 2021-10-05 och Migrationsöverdomstolen 2021-10-13. Skriftligt svar från Migrationsdomstolen i Luleå 2021-03-24.

¹¹⁷ Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg 2021-10-04 och Migrationsdomstolen i Malmö 2021-10-06.

¹¹⁸ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-03-17, medarbetare vid Polismyndigheten, region Stockholm 2021-03-29 och region Väst 2021-03-30.

¹¹⁹ Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Stockholm 2021-10-05, Migrationsdomstolen i Göteborg 2021-10-04, Migrationsdomstolen i Malmö 2021-10-06 och Migrationsöverdomstolen 2021-10-13.

ska göra sin egen lämplighetsbedömning.¹²⁰ Företrädare för en domstol menar också att det saknas lagstöd för ett utbyte mellan myndigheter om olämpliga biträden (se avsnitt 5.2.4).¹²¹

Det förekommer däremot ett visst informellt utbyte av erfarenheter mellan medarbetare hos aktörerna. Det förekommer till exempel att medarbetare vid Polismyndigheten stämmer av vilka erfarenheter Migrationsverket har av biträden som missköter sig.¹²² Medarbetare på Polismyndigheten har också tagit del av domar gällande två olämpliga biträden från en domstol, och den informationen ska även enligt uppgift ha spridits till Migrationsverket.¹²³ Det förekommer också att Migrationsverket fångar upp uppgifter om misskötsamhet hos biträden när ett mål handläggs i domstol.¹²⁴ Företrädare för Migrationsöverdomstolen menar att det i vissa fall skulle behövas ett utbyte av uppgifter med Migrationsverket om misskötsamhet hos biträden. Det kan till exempel handla om att domstolen sett att ett biträde är olämpligt och att Migrationsverket därför bör undvika att förordna det.¹²⁵

3.4.3 Det är ovanligt att biträden avvisas och det kan dröja innan misskötsamhet leder till åtgärd

Granskningen visar att det är ovanligt att ett biträde som missköter ett förordnande entledigas eller avvisas för framtida förordnanden. Under perioden januari 2018 till juni 2021 bedömde någon av förvaltningsmyndigheterna eller domare vid någon av migrationsdomstolarna minst 20 offentliga biträden som generellt olämpliga att antingen förordnas ex officio av förvaltningsmyndigheten eller agera som ombud vid domstolen. Ytterligare minst 39 offentliga biträden har entledigats i enskilda ärenden eller mål med motiveringen att de bedömts olämpliga för det aktuella uppdraget. Av tabell 2 framgår antalet beslut om olämpliga biträden som respektive förvaltningsmyndighet eller migrationsdomstol har fattat under åren 2018–2021.

¹²⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-03-17, medarbetare vid Migrationsverket, region Väst 2021-10-18, företrädare för Migrationsdomstolen i Malmö 2021-10-06 och Migrationsdomstolen i Göteborg 2021-10-21.

¹²¹ Skriftligt svar från Migrationsdomstolen i Luleå 2021-03-24 och intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Malmö 2021-10-06.

¹²² Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-03-17, företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg 2021-10-21, medarbetare vid Polismyndigheten, region Stockholm 2021-03-29 och region Väst 2021-03-30.

¹²³ Intervju med medarbetare vid Polismyndigheten, region Väst 2021-10-01.

¹²⁴ Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Väst 2021-10-18.

¹²⁵ Intervju med företrädare för Migrationsöverdomstolen 2021-10-13.

Tabell 2 Antalet beslut som respektive granskningsobjekt har fattat gällande olämpliga biträden, och totalt antal berörda biträden¹²⁶, 2018–2021

	Generellt olämpliga att förordnas ex officio	Entledigade från enskilda ärenden/mål
Totalt antal biträden	20*	39**
Antal beslut av Migrationsverket	13	42
Antal beslut av Polismyndigheten	4	6
Antal beslut av migrationsdomstolarna	5	5

*Anm. *En av dessa har avvisats både av Polisen och en migrationsdomstol, och en av både Migrationsverket och en migrationsdomstol. Fem har entledigats också i enskilda ärenden eller mål, och finns med även i nästa kolumn. **Fem av biträdena har entledigats i fler än ett ärende eller mål.*

Siffrorna kan jämföras med att Migrationsverket beslutade om cirka 20 000 förordnanden om året under samma period (se avsnitt 2.1.3). Det har alltså förekommit i mindre än ett av tusen förordnanden att någon aktör beslutat att biträdet i ärendet varit olämpligt för det enskilda uppdraget eller för att förordnas igen.

Misskött uppdrag samt bristande kompetens och omsorg om klienten är vanliga skäl till avvisning från enskilt ärende

Granskningen visar att den vanligaste anledningen¹²⁷ till att Migrationsverket beslutar att entlediga ett biträde från enskilda ärenden är att biträdet har misskött sina åligganden i ärendet. Det kan till exempel handla om att biträdet upprepade gånger har lämnat in inlagor för sent, uteblivit från muntliga förhandlingar eller att Migrationsverket och den sökande inte lyckats kontakta biträdet. Vanliga motiveringar är också brister i bitrådets kompetens, beteende eller omsorg om klienten. Motiveringarna tyder ibland på kompetensbrister som kan ha betydelse för bitrådets förmåga att hantera även andra fall, och ett av biträdena har också avvisats generellt från framtida förordnanden hos en migrationsdomstol.¹²⁸

¹²⁶ Det kan saknas uppgifter om ytterligare obehörighetsförklaringar eller entlediganden från migrationsdomstolarna, eftersom besluten inte registreras på något sökbart sätt. Uppgifterna utgår därför från fall som medarbetare på domstolarna har kunnat komma ihåg.

¹²⁷ 17 av sammanlagt 43 beslut under den granskade perioden.

¹²⁸ Därtill entledigade Migrationsverket tre biträden från enskilda ärenden i samband med att de uteslutits från Advokatsamfundet och bedömts som generellt olämpliga att förordnas ex officio. Två biträden entledigades i samband med konkurs respektive ekonomiska förfaranden som Migrationsverket bedömde som oetiska.

Polisregionerna motiverar två av sina sex beslut att avvisa ett biträde från ett pågående ärende med att biträdet i tidigare ärenden har visat sig sakna grundläggande kompetens i relevant lagstiftning och processföring, och agerat på ett sätt som kan drabba klienten negativt. Även dessa motiveringar tyder på mer långvariga eller allvarliga kompetensbrister än vad som kan hänvisas till det aktuella ärendet. I ytterligare två fall hänvisar myndigheten inte till tidigare erfarenhet av biträdena, utan till att de inte uppvisat nödvändig juridisk kompetens eller yrkeskompetens för det aktuella uppdraget. I båda dessa fall har Polismyndigheten inhämtat information från Migrationsverket inför beslutet. Ytterligare ett beslut avser ett biträde som dömts för flertalet brott, medan ett biträde inte hade gått att kontakta under det pågående ärendet.

Migrationsdomstolarna motiverar sina beslut på liknande sätt som polisregionerna. Två biträden har entledigats med motiveringen att de formulerat yrkanden och grunder på ett sätt som tyder på att de saknar grundläggande kunskaper i förvaltningsprocess och migrationsrätt. Därtill bedömdes deras inlagor ha så stora språkliga brister att de delvis var svåra att förstå.¹²⁹

När det gäller beslut att inte längre förordna ett biträde (ex officio i förvaltningsmyndigheternas fall) skiljer sig motiveringarna mellan förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Migrationsverket motiverade alla sina beslut förutom ett med att biträdet hade delgivits misstanke, åtalats eller fällts för grova brott. Inget av besluten tar upp bristande kompetens som skäl till att ett biträde inte längre ska förordnas.¹³⁰ Polisregionerna motiverar däremot samtliga sina beslut om att ett biträde inte längre ska förordnas med att biträdet inte behärskar juridiken och det juridiska språket. Migrationsdomstolarna motiverar sina fem beslut att avvisa eller inte längre förordna ett biträde med att biträdet inte har visat underlag på sin behörighet.¹³¹

¹²⁹ Andra skäl till avvisning var att biträdet trots begäran inte hade inkommit med begärda handlingar såsom intyg på juristutbildning, F-skattsedel eller ansvarsförsäkring.

¹³⁰ I hälften av besluten angav verket också att biträdet hade uteslutits från Advokatsamfundet. Konkurs eller andra ekonomiska oklarheter angavs som en delmotivering i sex av besluten. Endast tre av besluten tog upp att biträdet hade misskött sina åtaganden mot klienter, och det var aldrig det enda skälet.

¹³¹ I två fall rör det sig om biträden som har utträtt ur Advokatsamfundet, och därefter inte kommit in med handlingar som visar att de är anställda av en byrå med F-skattsedel och ansvarsförsäkring. I ytterligare ett fall hade byrån försatts i konkurs och i ett fall hade biträdet uteslutits ur Advokatsamfundet. I det femte fallet hade biträdet också i flera mål formulerat inlagor som var svårbegripliga och tydde på att hen saknade grundläggande kunskaper i både förvaltningsprocessrätt och den materiella rätten på området.

Det kan dröja länge innan förvaltningsmyndigheter eller domstolar reagerar på olämplighet, och biträden som bedömts olämpliga av en återkommer hos andra

Även om det är ovanligt att offentliga biträden avvisas i migrationsärenden visar granskningen att biträden som misskött sig kan fortsätta förordnas. Riksrevisionen har samkört de beslut där en förvaltningsmyndighet eller domstol har bedömt att ett biträde eller ombud saknar grundläggande juridiska kunskaper och förmåga att företräda en klient i en rättsprocess med samtliga utbetalningar till offentliga biträden i migrationsärenden under perioden 1 januari 2019 till 30 juni 2021. Samkörningen visar att sex av dessa biträden ändå har kunnat få betalt för uppdrag som offentligt biträde vid sammanlagt nästan 850 tillfällen. Det totala utbetalade beloppet uppgår till över sju miljoner kronor, se tabell 3.

Tabell 3 Biträden kan fortsätta beviljas ersättning efter beslut om avvisning

Antal avvisade biträden	Skäl till avvisning	Antal utbetalnings- tillfällen 2019–2021*	Beviljad ersättning i kronor
Fyra biträden ¹³²	Saknar grundläggande kompetens i förvaltnings- eller utlänningsrätt	263	2 497 000
Två biträden ¹³³	Saknar grundläggande kunskaper i förvaltningsprocess och migrationsrätt	583	4 740 000
Fem biträden ¹³⁴	Grova brott eller uteslutning ur Advokatsamfundet	41	411 000

Anm.: *Uppgifterna för 2021 avser första halvåret.

Riksrevisionen noterar att de två av biträdena har beviljats ersättning från Migrationsdomstolen i Stockholm vid 185 tillfällen, trots att de tidigare har entledigats från samma domstol. Migrationsdomstolen i Stockholm uppger att det kan bero på att ett stort antal inlånade domare har hanterat migrationsmål under de senaste åren. När domstolen avvisar en person från ett enskilt mål kommer det inte automatiskt till andra domares kännedom. Det kan därför ta tid innan en och samma domare har haft att göra med ett biträde så pass många gånger att domaren börjar se ett mönster i processföringen.

¹³² Besluten är fattade av Polismyndigheten åren 2017–2021. Ett av dessa biträden har också avvisats av Migrationsdomstolen i Stockholm och Migrationsöverdomstolen av motsvarande skäl år 2020.

¹³³ Entledigades hos Migrationsdomstolen i Stockholm år 2019.

¹³⁴ Plockades bort från Migrationsverkets förteckning att förordna ex officio år 2018.

När en person avvisas från *hela domstolen* har registraturen att se till att det inte registreras nya mål där personen är ombud eller biträde. Riksrevisionen noterar att det pågår ett arbete på domstolen som ska göra det möjligt att ta bort en person från listor över lämpliga biträden för andra mål när personen tidigare har visat upp sådan oskicklighet att hen avvisats som ombud eller fått ersättningen reducerad som offentligt biträde i ett flertal fall. Internt på domstolen pågår det dock diskussioner om det på grund av bestämmelser i dataskyddsförordningen (GDPR) finns problem med att sammanställa sådana uppgifter (se vidare resonemang i kapitel 5).¹³⁵

Det förekommer också att biträden som av andra skäl bedömts som olämpliga att förordnas av en aktör återkommer efter det hos andra förvaltningsmyndigheter eller domstolar. Till exempel har de fem biträden som Migrationsverket år 2018 uteslöt från ytterligare förordnanden *ex officio* på grund av grova brott eller uteslutning ur Advokatsamfundet, fortsatt att under 2019–2021 få betalt av domstolar och Polismyndigheten vid sammanlagt 41 tillfällen. I granskningen har Riksrevisionen också uppmärksammat ytterligare fall, som inte enbart rör sig om oskicklighet eller brottslighet. Till exempel har ett biträde som fått reducerad timpenning efter att ha fingerat asylskäl, inte tillvaratagit klientens bästa samt uppvisat oskicklighet och bristande kompetens beviljats ersättning från olika förvaltningsmyndigheter och domstolar vid 25 tillfällen under 2019–2021. Ytterligare ett biträde som Migrationsverket tagit bort från *ex officio*-listan på grund av upprepade försummelse, har fortsatt beviljas ersättning från andra förvaltningsmyndigheter och domstolar vid 13 tillfällen under 2021.

¹³⁵ Skriftligt svar från Migrationsdomstolen i Stockholm 2022-01-14 och 2022-02-01. Domstolen har enbart lista över biträden som kan bli förordnade i tvångsmål.

4 Är hanteringen av ersättningar till offentliga biträden ändamålsenlig?

4.1 Det är inte alltid tydligt vad en kostnadsräkning ska innehålla

Granskningen visar att även om det är tydligt vilka grundkrav som förvaltningsmyndigheter och domstolar kan ställa på kostnadsräkningar, varierar det hur detaljerat biträden redovisar sin arbetstid. Av granskningen framgår att Polismyndigheten alltid begär in underlag för utlägg, medan Migrationsverket enbart gör det i vissa fall.

4.1.1 Grundkraven är tydliga men detaljnivån varierar i kostnadsräkningarna

Ett rättshjälpsbiträde ska i sin kostnadsräkning i skilda poster ta upp den ersättning som begärs för arbete, tidsspillan och utlägg.¹³⁶ Riksrevisionens genomgång av kostnadsräkningar visar att räkningarna genomgående är uppdelade i dessa poster, oavsett vilken instans som tagit emot räkningen. Däremot varierar detaljnivån i kostnadsräkningarna framför allt avseende arbetstid. Vissa biträden specificerar genomförda arbetsuppgifter uppdelat på ett par minuter per post, medan andra slår samman uppgifter så att en post kan omfatta åtskilliga timmar. Granskningen tyder på att det kan påverka bedömningen av räkningarna på olika sätt. I vissa fall kan en detaljerad redovisning av arbetsinsatser göra att en förvaltningsmyndighet eller domstol uppmärksammar händelser som inte berättigar till ersättning. I andra fall verkar en övergripande arbetsredogörelse utan detaljer motivera att förvaltningsmyndigheten eller domstolen ifrågasätter den samlade tidsåtgången. Riksrevisionen menar att detaljeringsgraden i en kostnadsräkning i sig inte bör vara avgörande för vilken ersättning som utgår. Räkningen bör dock vara tillräckligt detaljerad för att det med rimlig säkerhet ska gå att utläsa vilka arbetsinsatser som avses och hur lång tid de tagit. I sammanhanget ska också noteras att Högsta domstolen uttalat sig om att mindre poster i en räkning bör slås samman.¹³⁷

¹³⁶ 20 § rättshjälpsförordningen (1997:404).

¹³⁷ NJA 2008 s. 223.

4.1.2 Utlägg behöver inte alltid styrkas med underlag

Utlägg är kostnader som biträdet har haft för till exempel resa och uppehälle samt kostnad för tolkning och översättning. Polismyndigheten har beslutat att underlag för räkningar alltid ska finnas med som bilaga för att biträdet ska få ersättning för sina utlägg.¹³⁸ Även Migrationsdomstolen i Stockholm begär in underlag för utlägg för att undvika felaktiga utbetalningar. Granskningen visar dock att det finns andra exempel. Migrationsdomstolen i Luleå anger att de endast ibland begär in underlag för att kunna bedöma rimligheten i kostnadsanspråk.¹³⁹ Migrationsverket begär in underlag för tolkkostnader om kostnaderna överstiger det normala eller om ett biträde upprepade gånger inkommit med felaktiga underlag.¹⁴⁰ Migrationsverket hänvisar i sin handbok för migrationsärenden till ett avsnitt i betänkandet från biträdeskostnadsutredningen. Där anges att biträdet normalt inte behöver styrka sina kostnader för utlägg. I stället ska domstolen eller förvaltningsmyndigheten vid sin granskning av bitrådets kostnadsräkning bedöma om kostnaderna för utlägg kan anses rimliga utifrån angivna faktiska förhållanden. Om de finner anledning att ifrågasätta den begärda ersättningen får verifikationer som styrker utlägg begäras in.¹⁴¹ Även Riksrevisionens aktgenomgång bekräftar att kostnadsräkningarna ibland saknar underlag för utlägg.

4.2 Det är inte alltid enhetligt hur kostnadsräkningar bedöms

Granskningen visar att förvaltningsmyndigheter och domstolar delvis har valt att organisera sin hantering av ersättning till offentliga biträden på olika sätt. Vid Migrationsverket arbetar sedan i mars 2021 en särskild funktion med att bedöma och fatta beslut om kostnadsräkningar. Riksrevisionen bedömer att den nya funktionen ökar möjligheten för enhetliga bedömningar, men kan i vissa avseenden ske på bekostnad av en effektiv handläggning. Riksrevisionen noterar att Polismyndigheten saknar nationellt stöd för bedömningar av kostnadsräkningar och att det finns vissa skillnader mellan regionerna vad gäller hanteringen av räkningar.

¹³⁸ Polismyndigheten, *Angående förordnande som offentligt biträde*, s. 1.

¹³⁹ Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Stockholm, 2021-10-05 och skriftligt svar från Migrationsdomstolen i Luleå, 2021-03-24.

¹⁴⁰ Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Nord 2021-09-28 och region Väst 2021-06-24.

¹⁴¹ Migrationsverket, *Handbok i Migrationsärenden*, reviderad 2021-04-21, s. 38. Se även SOU 2014:86, s. 306.

4.2.1 Enhetliga bedömningar sker på bekostnad av effektiv handläggning på Migrationsverket

I Migrationsverkets särskilda funktion för kostnadsräkningar är bitrådets ersättningsanspråk ett eget ärende som handläggs i ett separat system. Handläggaren eller beslutsfattaren som fattar beslut om kostnadsräkningen har inte fattat beslut i grundärendet. Tidigare har den ansvariga handläggaren eller beslutsfattaren i ärendet beslutat även om kostnadsräkningen. Enligt företrädare för Migrationsverket var syftet med den nya funktionen bland annat att få till en ökad enhetlighet i bedömningarna av kostnadsräkningar.¹⁴² Riksrevisionens granskning visar också att förutsättningarna för det har förbättrats. Medarbetare vid Migrationsverket som Riksrevisionen intervjuat är av uppfattningen att det finns en mer sammanhållen bild av vad som ska godtas i en kostnadsräkning nu än tidigare. Veckovisa samordningsmöten och diskussioner om nya domar lyfts fram som positiva exempel från den nya organisationen. Att arbeta i nätverk med stöd från rättsavdelningen förefaller också underlätta för handläggarna att bedöma skäligheten i en kostnadsräkning.¹⁴³ Att kompetensen på området har samlats vid en och samma enhet lyfts också fram som en fördel med den nya organisationen.¹⁴⁴

Granskningen visar dock att den nya organisationen i viss utsträckning har fått negativa konsekvenser för effektiviteten och ändamålsenligheten i hanteringen. Handläggaren som ska fatta beslut om kostnadsräkningen har begränsad inblick i grundärendet, vilket kan behövas för att bedöma skäligheten i anspråket.¹⁴⁵ Medarbetare som arbetar i den nya organisationen uppger att det inte är ovanligt att handläggarna i grundärendet respektive kostnadsräkningsärendet behöver ha kontakt för att reda ut vad som är ett rimligt anspråk i ett visst ärende. Det utgör ett extra arbetsmoment i hanteringen.¹⁴⁶ Även Migrationsverkets egen uppföljning från 2021 lyfter att den nya organisationen gör det svårare att hitta kvalitetsbrister under handläggning och i inlagorna eftersom den som fattar beslut om kostnadsräkningen inte följt bitrådets arbete i ärendet.¹⁴⁷ Enligt företrädare för Advokatsamfundet skapar det nya förfarandet en risk för att ersättningarna blir mer

¹⁴² Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-03-17.

¹⁴³ Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, 2021-09-28 och företrädare för Migrationsverket, 2021-10-25.

¹⁴⁴ Intervju med medarbetare vid Migrationsverket 2021-10-12.

¹⁴⁵ I sammanhanget kan nämnas att även medarbetare vid Polismyndigheten uppger att det kan vara svårt för handläggare att bedöma skäligheten i någon annans ärende eftersom de inte har någon insikt i ärendets omständigheter. Intervju med medarbetare vid Polismyndigheten, region Stockholm 2021-09-29.

¹⁴⁶ Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Nord, 2021-09-28.

¹⁴⁷ Migrationsverket, "Tematisk kvalitetsuppföljning av beslut om kostnadsräkningar", 2021.

schabloniserade, och företrädare för Asylrättscentrum lyfter risken med att individuella omständigheter inte tas i beaktande i bedömningen av kostnadsräkningen.¹⁴⁸ Vidare har tiden från beslut i grundärendet till utbetald ersättning blivit längre med den nya funktionen.¹⁴⁹ Migrationsverket ser också svårigheter med att rekrytera kvalificerade handläggare till den nya funktionen.¹⁵⁰ Riksrevisionen noterar vidare att även om Migrationsverket anser att det nya digitala systemet för att hantera kostnadsräkningar överlag fungerar bra finns det vissa tekniska begränsningar. Till exempel går det inte att justera timkostnaden i de fall då kvalitetsbrister i biträdets arbetsinsats bör leda till lägre timersättning än timkostnadsnormen.¹⁵¹

4.2.2 Polisregionernas hantering av kostnadsräkningar behöver samordnas

Vid Polismyndigheten fattas beslut om kostnadsräkningar i respektive region. Granskningen visar att Polismyndigheten saknar nationellt stöd för bedömningar av kostnadsräkningar, vilket är något som efterfrågas av regionerna.¹⁵² Vidare visar granskningen att det finns vissa skillnader mellan polisregionerna vad gäller hanteringen av kostnadsräkningar. Rutinen i två polisregioner förefaller vara att ansvarig handläggare ska gå igenom det inkomna ärendet och vid tveksamheter stämna av det med beslutsfattare respektive gruppchef. I en annan polisregion förefaller det vara otydligt vem som har ansvaret för bedömning och kontroll av inkomna kostnadsräkningar.¹⁵³ Ett annat exempel på skillnader är hanteringen av delräkningar. Intervjuade medarbetare i två regioner önskar att biträdet ska skicka in en delräkning efter varje förvarförhandling medan handläggare i en tredje region enbart önskar få en sluträkning, om ärendet inte pågår i ett år eller mer.¹⁵⁴

¹⁴⁸ Intervju med företrädare för Advokatsamfundet 2021-04-07 och Asylrättscentrum 2021-11-03.

¹⁴⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2022-01-21. Migrationsverket, "Tematisk kvalitetsuppföljning av beslut om kostnadsräkningar", 2021. Det pågår även en utredning hos JO efter en anmälan om fördröjd utbetalning.

¹⁵⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2022-01-21.

¹⁵¹ Migrationsverket, "Tematisk kvalitetsuppföljning av beslut om kostnadsräkningar", 2021.

¹⁵² Intervju med företrädare för Polismyndigheten, Noa 2021-10-13.

¹⁵³ Den intervjuade medarbetaren är osäker på om ansvaret för att bedöma och kontrollera kostnadsräkningen ligger på hen eller hos den person som har ett mer övergripande ansvar för biträdeshanteringen i regionen. Personen som har ett övergripande ansvar uppger dock att hen kontrollerar samtliga kostnadsräkningar. Intervju med medarbetare vid Polismyndigheten, region Väst 2021-10-01 och 2022-01-26, region Stockholm 2021-09-29 och region Syd 2021-09-30.

¹⁵⁴ Intervjuer med medarbetare vid Polismyndigheten, region Stockholm 2021-09-29, region Syd 2021-09-30 och region Väst 2021-10-01.

Att regionerna gör olika bekräftas också av Migrationskollegiet för västra Sverige.¹⁵⁵ Riksrevisionen konstaterar att regionernas olika förhållningssätt kan skapa en otydlighet både för medarbetare inom myndigheten och för de biträden som förordnas. Av granskningen framgår dock att Polismyndighetens ambition är att samordna hanteringen av kostnadsräkningar mellan regionerna.¹⁵⁶

Det förekommer också att regioner meddelar sin skälighetsbedömning av kostnadsräkningen via en muntlig kontakt med biträdet i stället för genom ett formellt beslut. Då kan Polismyndigheten via telefon förklara varför de anser att kostnadsräkningen inte är skälig och ge biträdet en möjlighet att inkomma med en ny kostnadsräkning. Vissa biträden accepterar det och inkommer med en ny räkning, medan andra insisterar på yrkat belopp. Det leder i så fall till att Polismyndigheten fattar ett beslut om reducering som biträdet kan överklaga. Förfarandet motiveras av effektivitetsskäl.¹⁵⁷ Riksrevisionen bedömer dock att förfarandet kan uppfattas som ett formlöst och odokumenterat beslut om reducering. Avsaknaden av en dokumenterad motivering för reduceringen innebär en risk för att myndighetens saklighet och opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas. Riksrevisionen konstaterar att den muntliga motiveringen åtminstone bör dokumenteras, till exempel genom en tjänsteanteckning, i enlighet med reglerna i förvaltningslagen.

Vid migrationsdomstolarna är beslutet om kostnadsersättning en del av domen i grundärendet. Därför fattar varje domare självständiga beslut om vilka ersättningar som ska godkännas i samband med att ett biträde skickar in en kostnadsräkning. Domare har också stöd av kollegor på domstolen och sin egen erfarenhet av liknande mål. Utöver standardtid för typfall och praxis som vi lyfter i kommande avsnitt finns inget generellt framtaget stöd för domare i dessa bedömningar.¹⁵⁸

4.2.3 Bedömningar av räkningar ska vara individuella, men är i praktiken ofta schabloniserade

Enligt rättshjälpslagen ska ersättningen för biträdets arbete beslutas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning.¹⁵⁹ Med hänvisning till detta har förvaltningsmyndigheter och

¹⁵⁵ Intervju med företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige 2021-10-28.

¹⁵⁶ Intervju med företrädare för Polismyndigheten, Noa, 2021-10-13.

¹⁵⁷ Se intervju med medarbetare vid Polismyndigheten, region Stockholm 2021-03-29 och region Väst 2021-03-30.

¹⁵⁸ Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg 2021-10-04, Migrationsdomstolen i Stockholm 2021-10-05, Migrationsöverdomstolen 2021-10-13.

¹⁵⁹ 27 § rättshjälpslagen.

domstolar i intervjuer lyft fram att varje inlämnad kostnadsräkning ska bedömas individuellt och mot bakgrund av omständigheter i ärendet. Utöver det som framgår av rättshjälpslagen har förvaltningsmyndigheterna respektive domstolarna att förhålla sig till domstolspraxis som skapas när biträden överklagar beslut om kostnadsräkningar.¹⁶⁰ Riksrevisionen noterar dock att det saknas domstolspraxis för att bedöma vad som är en skälig tidsåtgång för andra arbetsmoment, till exempel möten med klienter, genomgång av material i ärendet eller förberedelser inför förhandlingar.¹⁶¹

Granskningen visar att det har utvecklats standardtider för vad som är skäligt att få betalt för som biträde gällande vissa arbetsmoment. Företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg och Stockholm anger att man vid granskning av en kostnadsräkning till stor del utgår ifrån hur mycket tid ett så kallat "normalskickligt biträde" skulle ta i anspråk för olika arbetsmoment.¹⁶² Det grundar sig delvis på domstolspraxis, men också på informell sedvana. Bedömningen baseras alltså inte på den faktiska arbetstid som biträdet har lagt ned på ärendet. Vidare lyfter Migrationsöverdomstolen att de sedan ett antal år tillbaka, som huvudregel, ersätter ett biträde i ett "typfall" för cirka två timmars arbetsinsats.¹⁶³ Tre andra domstolar uppger att 4–5 timmars arbete beviljas i ett normalt asylmål utan muntlig förhandling.¹⁶⁴ Medarbetare vid en polisregion uppger att de använder informella schabloner som de lär sig med tiden. Till exempel beviljas en timmes ersättning för ett inledande möte med klient och för att upprätta ett ärende beviljas femton minuter.¹⁶⁵

Även den genomgång av kostnadsräkningar som Riksrevisionen genomfört tyder på att det finns standardtider för hur lång tid olika moment i ett ärende eller mål bör ta. Upprättande av inlägga vid Migrationsverket, upprättande av överklagande vid domstolen och förberedelse inför förhandling vid Polismyndigheten är exempel

¹⁶⁰ Ett exempel på sådan praxis är att ersättning för 30 minuters tidsåtgång normalt ska beviljas för biträdets avslutande åtgärder. Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Väst 2021-06-24 och Migrationsdomstolen i Stockholm, 2021-10-05 samt NJA 1977 s. 232, RÅ 85 2:48, RÅ 2009 ref. 52, MIG 2008:8 och HFD 2016 not. 25. Det finns även praxis för tidsspillan vid resa, se skriftligt svar från Migrationsdomstolen i Luleå 2021-03-24 och intervju med medarbetare vid Polismyndigheten, region Syd 2021-09-30.

¹⁶¹ Detta gäller även för bedömning av ersättningsanspråk från rättsliga biträden i brottmål, se Riksrevisionen, *Ersättning till rättsliga biträden i brottmål*, 2021, s. 36.

¹⁶² Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg 2021-10-04, Migrationsdomstolen i Stockholm 2021-10-05.

¹⁶³ Skriftlig kommentar från Migrationsöverdomstolen, 2022-01-13.

¹⁶⁴ Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Stockholm 2021-10-05 och Migrationsdomstolen i Malmö 2021-10-06 samt skriftligt svar från Migrationsdomstolen i Luleå 2021-03-24.

¹⁶⁵ Intervju med medarbetare vid Polismyndigheten, region Stockholm 2021-09-29.

på sådana moment. Både Migrationsverket, Polismyndigheten och Migrationsdomstolarna motiverar också ofta reducering av ersättningen med en standardformulering om att biträdet har lagt ner mer tid än vad som är normalt för en arbetsuppgift eller för ärendet som helhet. Ett sätt att förenkla hanteringen av kostnadsräkningar är enligt Domstolsverket att införa taxa i migrationsmål, likt hur det används i brottsmål. Införandet av taxa har enligt Domstolsverket förutsättningar att kunna gynna praxisbildning och öka tydligheten gentemot biträdena.¹⁶⁶ Företrädare för migrationsdomstolen i Göteborg ställer sig dock frågande till införandet av taxa eftersom det skiljer sig åt vad som är skäligt och rimligt i olika migrationsmål och möjligheterna att kategorisera ärenden bedöms således vara begränsade.¹⁶⁷

Trots förekomsten av standardtider upplevs det ibland vara svårt att bedöma rimligheten i en kostnadsräkning. Avsaknad av dokumenterad praxis för vissa arbetsmoment innebär att det behövs erfarenhet och stöd från kollegor för att göra bedömningarna. Det kan ibland också vara svårt att avgöra *vilka* arbetsmoment som är berättigade till ersättning. Det avser till exempel gränsdragningen mellan ersättningsberättigade samtal med klienten och så kallade kurativa samtal¹⁶⁸ som inte ingår i bitrådets betalda uppdrag. Inläsning av landinformation och annan bakgrundsinformation kan i vissa fall anses ersättningsberättigat, medan kostnadsanspråket i andra fall avslås eller reduceras.¹⁶⁹

4.2.4 Det finns en risk för att bedömning av ersättning inte alltid tar hänsyn till omständigheter i ärendet

Enligt företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige och Asylrättscentrum har det inom migrationsrätten utvecklats en relativt strikt tolkning av vad som är skäligt att få betalt för som biträde. Till exempel anses åtta timmar skäligt för ett normalärende och ett inledande möte mellan biträde och klient bör inte ta mer än en timme.¹⁷⁰ I praktiken kan det innebära att ett biträde i sin kostnadsräkning yrkar på en timmes betalning för ett moment som i själva verket tagit trettio minuter alternativt två timmar. Detta eftersom biträdet vet att det är den standardtid som

¹⁶⁶ Intervju med företrädare för Domstolsverket 2021-11-04.

¹⁶⁷ Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg, 2021-10-04.

¹⁶⁸ Med kurativa samtal avses samtal som rör klientens psykiska, sociala eller hälsomässiga situation som saknar betydelse för prövningen av ärendet.

¹⁶⁹ Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Syd, 2021-09-24, tillståndsprovningseenheten 2021-09-27 samt företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg 2021-10-04, företrädare för Migrationsdomstolen i Stockholm 2021-10-05.

¹⁷⁰ Intervju med företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige 2021-10-28 och företrädare för Asylrättscentrum 2021-11-03.

ofta godkänns. Erfarna biträden kan på så vis få betalt för mer tid än vad de har lagt ner i ett ärende och vice versa. Företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige, Asylrättscentrum och Advokatsamfundet anser inte att det går i linje med att instanserna ska göra skälighetsbedömningar i varje enskilt fall.¹⁷¹ Riksrevisionen noterar att Advokatsamfundet ser en risk för att Migrationsverkets centrala hantering av kostnadsräkningar gör att ersättningarna blir mer schabloniserade.¹⁷²

Vidare menar företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige och Asylrättscentrum att förekomsten av standardtider för arbetsinsatser gör att bedömningen av ersättningen inte alltid tar hänsyn till omständigheter såsom klientens utbildningsnivå eller hälsa i enskilda ärenden. De ser en risk för att biträden inte lägger ner mer tid på ärendet än vad de informella schablonerna anger, trots att omständigheter i ärendet egentligen kräver det.¹⁷³ Detta är en risk som även UNHCR lyfter i en rapport från 2017.¹⁷⁴ Enligt Advokatsamfundet anser många advokater att det inte går att följa det advokatetiska regelverket utan att lägga ner obetalt arbete.¹⁷⁵

Enligt Migrationskollegiet för västra Sverige och Asylrättscentrum är den ersättningsmodell som i praktiken används, och som har inslag av informella schabloner, nära sammankopplad med branschens svårigheter att attrahera och behålla biträden som är specialiserade på migrationsätt. De menar att det beror på att möjligheterna att få betalt för nedlagd tid är begränsade.¹⁷⁶ Som tidigare nämnts hänger det ihop med att majoriteten biträden enbart förordnas i ett fåtal migrationsärenden per år (se avsnitt 3.3.1). Riksrevisionen ser en risk för att dessa omständigheter kan leda till att kompetenta biträden inte åtar sig migrationsuppdrag.

¹⁷¹ Intervju med företrädare för Advokatsamfundet 2021-04-07, företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige, 2021-10-28 och företrädare för Asylrättscentrum 2021-11-03.

¹⁷² Intervju med företrädare för Advokatsamfundet 2021-04-07.

¹⁷³ Intervju med företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige 2021-10-28 och företrädare för Asylrättscentrum 2021-11-03.

¹⁷⁴ UNHCR, *Kvalitet i svensk asylprövning*, 2011, s. 55.

¹⁷⁵ Intervju med företrädare för Advokatsamfundet 2021-04-07. Se även Advokatsamfundet, *Vägledande regler om god advokatsed*, 2009 (reviderad 2020).

¹⁷⁶ Intervju med företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige 2021-10-28 och företrädare för Asylrättscentrum 2021-11-03.

4.2.5 Beslut om ersättning motiveras olika och hur förvaltningsmyndigheter bedömer kostnadsräkningar kommuniceras otydligt

Granskningen visar att det till viss del skiljer sig hur olika beslut om ersättning motiveras, både inom Migrationsverket och i jämförelse med migrationsdomstolarna. Vidare ser Riksrevisionen effektivitetsvinster i att Migrationsverket och Polismyndigheten kommunicerar till biträden vad de anser vara en normal tidsåtgång för olika moment.

Riksrevisionens aktgenomgång visar att Migrationsverket beskriver och motiverar reduceringen av arbetstid olika detaljerat i besluten. Ibland motiveras reducering av varje post för sig, medan det i andra beslut endast görs en sammantagen bedömning av totalkostnaden. Det framgår dock alltid om reduceringen handlar om att arbetstid, tidsspillan eller utlägg har reducerats. Över lag tenderar dock Migrationsverkets beslut om reduceringar att vara tydligare motiverade än vad som är fallet i migrationsdomstolens beslut. Där är reduceringen oftast en sammantagen bedömning av hela ärendet i stället för av enskilda poster. Skillnaden kan möjligtvis bero på att första instansens beslut kan överklagas och behöver hålla i domstol, medan migrationsdomstolens beslut sällan tas upp till prövning i Migrationsöverdomstolen. Aktgenomgången indikerar att polisen i större utsträckning än Migrationsverket och Migrationsdomstolen reducerar poster som biträdet inte har rätt att få ersättning för, till exempel kurativa samtal och att biträdet har yrkat ersättning för arbete med ett eventuellt pågående brottmål. Riksrevisionen konstaterar att i beslut där reduceringen enbart motiveras genom en sammantagen bedömning kan det bli svårt för biträdet att förstå vilka poster som har reducerats och varför.

Att det finns en idé om "normal" tidsåtgång för vissa moment behöver i sig inte vara problematiskt enligt Riksrevisionens bedömning. Granskningen visar dock att även om Migrationsverket listar ett antal domar och rättsliga ställningstaganden på sin webbplats, kommunicerar förvaltningsmyndigheterna vad som anses vara en normal tidsåtgång för olika moment främst genom beslut om kostnadsräkningar och domar vid överklaganden om reduceringar. Detta leder sannolikt till att onödigt många kostnadsräkningar reduceras, och i förlängningen till att fler beslut om kostnadsräkningar överklagas än vad som skulle varit fallet med tydligare information.

4.3 Det finns vissa risker för felaktiga utbetalningar

Granskningen visar att förvaltningsmyndigheter och domstolar är medvetna om risker för felaktiga utbetalningar genom så kallade saltade räkningar och dubbelfakturering. Förutsättningarna för att hantera riskerna kan dock förbättras, till exempel genom att datum för biträdets arbetsinsats alltid framgår av kostnadsräkningen. Granskningen visar också att det i praktiken inte sker någon uppföljning eller tillsyn av beviljade kostnadsräkningar.

4.3.1 Förvaltningsmyndigheter och domstolar är medvetna om risker för fel

En återkommande risk som lyfts fram av intervjuade vid Migrationsverket, Polismyndigheten och migrationsdomstolarna avser saltade räkningar.¹⁷⁷ Att en räkning ”saltas” innebär att biträdet anger att hen lagt ner mer tid på ett ärende än vad hen faktiskt har gjort. Migrationsdomstolen i Stockholm bedömer att problemet med saltade räkningar förefaller vara större inom brottmål än vid de förhållandevis låga summorna som betalas ut till biträden i migrationsmål.¹⁷⁸ Riksrevisionen har undersökt möjligheten att få belägg för hur vanligt det är att förvaltningsmyndigheterna och domstolarna reducerar kostnadsräkningar på grund av misstankar om omotiverat höga räkningar, men det har varit svårt att få fram den uppgiften. En reducerad räkning behöver heller inte i sig bero på att ett biträde avsiktligt har försökt få mer betalt än vad hen har rätt till.

Andra risker som tas upp av granskningsobjekten omfattar risker med fabricerade underlag och dubbelfakturering, det vill säga att biträden tar betalt för samma arbete vid flera tillfällen eller i flera olika mål. Såväl Migrationsverket och Polismyndigheten som migrationsdomstolarna uppger att det finns en risk för dubbelfakturering. Riskerna uppstår bland annat när biträdet lämnar flera delkostnadsräkningar, där samma delposter kan ingå i flera av räkningarna, eller om biträdet yrkar ersättning från både förvaltningsmyndighet och domstol för samma moment i samband med ett överklagande. Ett biträde kan också ordagrant återanvända tidigare inlagor, men ändå yrka ersättning för samma arbetstid i en ny kostnadsräkning. Dubbelfaktureringen kan vara både avsiktlig och oavsiktlig. Medarbetare vid polisen önskar att biträdet skickar kostnadsräkningen som är

¹⁷⁷ Se till exempel intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Nord 2021-09-28, Polismyndigheten, region Väst 2021-03-30 och företrädare för Migrationsdomstolen i Stockholm 2021-10-05.

¹⁷⁸ Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Stockholm, 2021-10-05.

riktad till domstolen även till dem för att undvika dubbelfakturering.¹⁷⁹ Även företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige bekräftar att dubbelfakturering kan förekomma.¹⁸⁰ Utifrån granskningen kan vi dock inte slå fast hur vanligt förekommande det är med dubbelfakturering.

Riksrevisionen noterar att rättshjälpsförordningen ställer krav på att kostnadsräkningen ska innehålla uppgifter om när biträdets arbete påbörjades.¹⁸¹ I aktgenomgången har vi dock sett enstaka exempel på att datum för arbetsinsatsen inte framgår av kostnadsräkningen. I vissa fall har det då begärts in kompletterande uppgifter om datum, i andra fall har räkningen godkänts utan komplettering. Att kompletterande uppgifter inte begärs in beror sannolikt på att förvaltningsmyndigheten eller domstolen inte ser någon anledning till det om räkningen i övrigt verkar rimlig. Riksrevisionen bedömer dock att datum för utträttat arbete också kan ha betydelse för kommande kontroller. Det kan till exempel bli aktuellt när en aktör misstänker att arbetsinsatsen redan har ersatts av någon annan instans, eller att biträdet, med eller utan avsikt, har yrkat för samma arbetsinsats flera gånger. Utan datum blir sådana kontroller omöjliga att genomföra.

Vissa oklarheter om vilken myndighet som har ansvar för att ersätta biträdet

Eftersom förvaren organisatoriskt bedrivs i Migrationsverkets regi är det verket som fattar beslut om det som rör den enskilde i förvaret, det gäller oavsett om det är Polismyndigheten eller Migrationsverket som har fattat beslut om förvar och att förordna biträde. Det kan till exempel handla om beslut om omhändertagande av egendom eller kroppsvisitation.¹⁸² Besluten är överklagbara och det förordnade biträdet kan därmed yrka ersättning för inläsning av dessa beslut.

Polismyndigheten menar att det är svårt för deras medarbetare att bedöma skäligheten i den yrkade ersättningen för dessa arbetsmoment när en annan myndighet har fattat beslutet. Polismyndigheten har heller inte tillgång till samtliga av dessa beslut.¹⁸³ Det verkar också vara otydligt för regionerna om det är Polismyndigheten eller Migrationsverket som ska ersätta biträdet för dessa beslut.

¹⁷⁹ Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Nord, 2021-09-28, medarbetare vid Polismyndigheten, region Stockholm 2021-03-29 och 2021-09-29, region Syd 2021-09-30 och region Väst 2021-03-30. Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Malmö 2021-10-06 och skriftligt svar från Migrationsdomstolen i Luleå 2021-03-24.

¹⁸⁰ Intervju med företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige 2021-10-28.

¹⁸¹ 20 § andra stycket rättshjälpsförordningen.

¹⁸² Se 11 kap. 9 och 11 §§ utlänningslagen.

¹⁸³ Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2021-01-21.

Medan en polisregion bedömer att det är Migrationsverket som ska betala, menar en annan region att det är polisens ansvar.¹⁸⁴ Att inte polisen har några nationella rutiner för hanteringen av kostnadsräkningar kan vara en av förklaringarna till att det är oklart. Enligt Migrationsverket är det myndigheten som har förordnat biträdet, i detta fall polisen, som betalar för bitrådets arbete.¹⁸⁵

Riksrevisionen konstaterar att statens kostnader i sig inte påverkas av att fel myndighet betalar en räkning. En tydlig ansvarsfördelning är dock principiellt viktig och en felaktig utbetalning kan drabba den icke-betalningsansvariga myndigheten om det sker ofta. Otydligheterna drabbar också biträdena som kan behöva vänta på ersättning medan myndigheter tvistar om vem som ansvarar för kostnaden.

4.3.2 Aktörerna genomför vissa åtgärder för att förebygga, upptäcka och åtgärda fel

Riksrevisionens granskning visar att förvaltningsmyndigheter och domstolar genomför insatser i syfte att uppmärksamma avsiktliga fel från biträden i ersättningsanspråk, i synnerhet fel som man tidigare sett exempel på. Det framkommer dock att det finns förutsättningar för att effektivisera detta arbete. Olika aktörer uppmärksammar olika risker och situationer inom sina respektive kontrollprocesser. Till exempel anger företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg att de alltid tittar extra på uppgifter om tidsåtgång kopplad till inläsning av landinformation eftersom vissa biträden sätter i system att på nytt ta betalt för inläsning av information som de inhämtat vid tidigare mål.¹⁸⁶ Medarbetare vid Polismyndigheten tar upp vikten av att kontrollera förhandlingstiden som anges i räkningen med den faktiska tiden. Längden på telefonsamtal kan också noteras för att kunna kontrollera det med vad biträdet uppger på räkningen.¹⁸⁷

För att komma till rätta med ovan nämnda risker bedömer Riksrevisionen att det skulle underlätta för de olika instanserna om de kände till i vilka fall det finns ett behov av att vara särskilt uppmärksam på avvikelser. Det kan till exempel röra sig om enskilda biträden eller ärenden där det förekommit fel i tidigare kostnadsräkningar. Som vi återkommer till i avsnitt 5.2.4 har dock förvaltningsmyndigheterna och domstolarna begränsade möjligheter att sammanställa uppgifter om biträden som av någon anledning misskött sig. Det

¹⁸⁴ Intervju med medarbetare vid Polismyndigheten, region Syd 2021-09-30 och region Väst 2021-10-01.

¹⁸⁵ Skriftligt svar från Migrationsverket, 2022-02-15.

¹⁸⁶ Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg, 2021-10-04.

¹⁸⁷ Intervju med medarbetare vid Polismyndigheten, region Stockholm, 2021-09-29.

framgår av intervjuer att det finns ett behov av detta för att granskningsobjekten ska kunna fullfölja sitt uppdrag på ett effektivt sätt.¹⁸⁸

Löpande uppföljning sker främst genom överklaganden

Granskningen visar att uppföljning av skälighetsbedömningar framför allt sker i samband med att reducerade kostnadsräkningar överklagas av biträden. Riksrevisionen konstaterar dock att denna kontrollmekanism saknas när det gäller beviljade kostnadsräkningar. Sammantaget visar granskningen att det inte sker någon återkommande uppföljning av kostnadsräkningar i migrationsärenden, utöver den återkoppling som förvaltningsmyndigheterna får från domstolarna vid överklagade beslut.¹⁸⁹

Som tidigare nämnts genomförde Migrationsverket en kvalitetsuppföljning år 2021 med anledning av myndighetens nya funktion för hantering av kostnadsräkningar.¹⁹⁰ Medarbetare vid Migrationsverket ser dock ett behov av att kvalitetsuppföljning sker återkommande, och att rättsavdelningen deltar i en sådan uppföljning på samma sätt som de gör i uppföljningar av grundärenden. De önskar även att myndigheten gör statistiska uppföljningar av ersättningsbeslut.¹⁹¹ Polismyndigheten har enligt uppgift inte följt upp kostnader eller bedömningar av kostnadsräkningar på central nivå.¹⁹²

Intervjuade företrädare för Migrationsdomstolen i Stockholm ser inte något behov av att följa upp kostnader eller bedömningar av kostnader. Detta eftersom det är Domstolsverket och inte den enskilda domstolen som förfogar över anslaget samt på grund av att alla biträden har rätt till skälig ersättning. Vidare hänvisar företrädare för både Migrationsdomstolen i Stockholm och i Göteborg till att det är individuella bedömningar som görs av en självständig domare.¹⁹³ Enligt Domstolsverket ingår det inte i deras roll att följa upp domstolarnas kostnader för biträden.¹⁹⁴ Dock är det en av åtgärderna som föreslås i regeringsuppdraget att analysera ersättningarna från anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m.¹⁹⁵

¹⁸⁸ Intervjuer med företrädare för Migrationsverket 2022-10-25 och 2022-01-21.

¹⁸⁹ Det gäller även för ersättningen till rättsliga biträden i brottmål, se Riksrevisionen, *Ersättning till rättsliga biträden i brottmål*, 2021, s. 29.

¹⁹⁰ Migrationsverket, *Tematisk kvalitetsuppföljning av beslut om kostnadsräkningar*, 2021.

¹⁹¹ Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Nord, 2021-09-28.

¹⁹² Intervju med företrädare för Noa, Polismyndigheten, 2021-10-13.

¹⁹³ Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Stockholm, 2021-10-05 och företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg 2021-10-04.

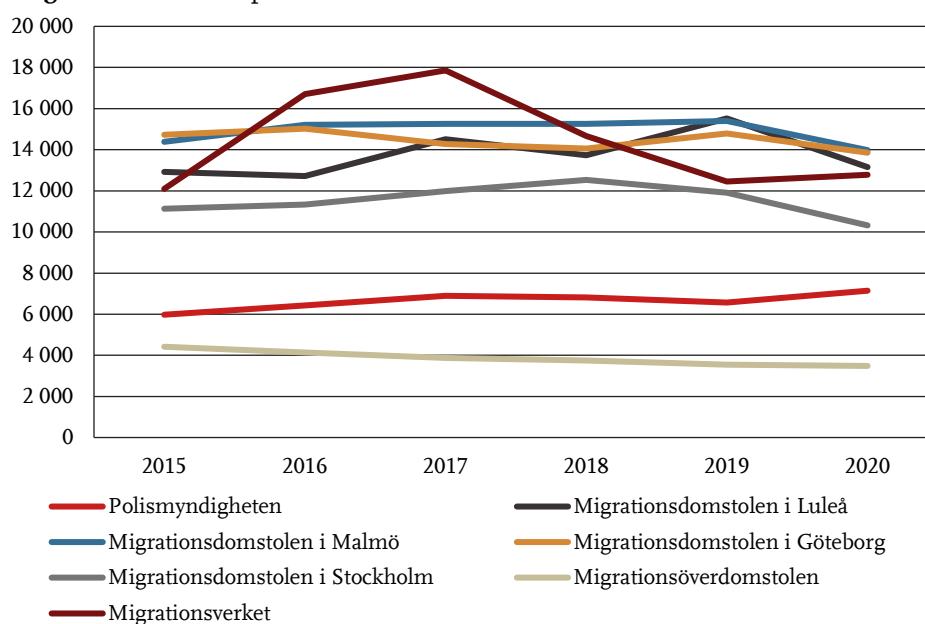
¹⁹⁴ Intervju med företrädare för Domstolsverket, 2021-11-04.

¹⁹⁵ Domstolsverket, *Regeringsuppdrag om rättsliga biträden*, 2022.

4.4 Kostnadsutvecklingen per förordnande är måttlig

Granskningen visar att de *totala kostnaderna* för offentliga biträden i migrationsärenden ökade kraftigt under perioden 2013–2020.¹⁹⁶ När vi i stället undersöker kostnaderna *per förordnande* ser vi dock att kostnadsutvecklingen över tid har varit måttlig, bortsett från en topp för Migrationsverket under perioden 2015–2018. Riksrevisionen bedömer därmed att ökningen av de totala kostnaderna för biträden kan förklaras av att mängden migrationsärenden där ett biträde förordnats har ökat över tid. Detta beror i sin tur bland annat på att andelen asylsökande som riskerar att få avslag har ökat.¹⁹⁷ Det finns således inget i granskningen som tyder på att nämnda risker som identifierats vad gäller förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas hantering av ersättning till biträden har bidragit till den kostnadsökningen. Kostnaderna per förordnande redovisas per aktör för åren 2015–2020 i diagram 2.

Diagram 2 Kostnader per avslutat förordnande



Källa: Inkomna kostnadsuppgifter från Migrationsverket, migrationsdomstolarna samt Polismyndigheten. Uppgifterna har deflaterats till basår 2020.

¹⁹⁶ Se avsnitt 1.1.2. Riksrevisionen har endast granskat *kostnadsutvecklingen över tid* och inte om kostnaden per förordnande i sig är rimlig.

¹⁹⁷ Att en större andel sökande riskerar att få avslag beror på förändringar i utlänningslagen. Se skriftligt svar från Migrationsverket, 2021-02-15.

Som framgår av diagrammet skiljer sig utvecklingen till viss del mellan de olika aktörerna. Det kan delvis förklaras av att det förordnade biträdets arbete gentemot respektive aktör generellt kräver olika stor arbetsinsats. Skillnaden i kostnader mellan domstolarna kan möjligen förklaras av olika sammansättning av mål och skillnader i handläggningstider.¹⁹⁸ Vid Polismyndigheten och Migrationsverket har kostnaden per ärende ökat något under perioden. Polismyndigheten uppger att utvecklingen bland annat beror på att individer är förvarstagna under längre perioder jämfört med tidigare, vilket innebär att det fattas fler överklagbara förvarsbeslut.¹⁹⁹ Enligt Migrationsverket kan variationer i myndighetens handläggningstider samt sökandes tillhörighet när det gäller språk, etnicitet eller medborgarskap delvis förklara kostnadsutvecklingen.²⁰⁰

¹⁹⁸ Skriftliga svar från Migrationsdomstolen i Stockholm, 2022-01-11, Migrationsdomstolen i Luleå, 2021-12-17 och Migrationsdomstolen i Malmö, 2021-12-17.

¹⁹⁹ MIG 2017:3, MIG 2017:21, MIG 2017:22, MIG 2020:12, MIG 2020:23. Domarna slår bland annat fast att ett offentligt biträde har rätt till ersättning för arbete avseende s.k. rutinmässiga åtgärder, att en viss fördröjning av ett ärendes handläggning inte kan anses vara särskilda skäl för att frånga en utlännings önskemål om att ett visst biträde ska förordnas samt att tidsspillan ska beviljas för ett offentligt biträde som kallats till en muntlig förvarsförhandling genom telefon men som istället valt att inställa sig på samma plats som sin huvudman. Se även skriftligt svar från Polismyndigheten 2022-01-21.

²⁰⁰ Skriftligt svar från Migrationsverket, 2022-01-07.

5 Har regeringen möjliggjort en ändamålsenlig hantering av offentliga biträden?

Att ansvaret för hantering av offentliga biträden är fördelat på flera förvaltningsmyndigheter och domstolar skapar utmaningar för likvärdighet och effektivitet. Granskningen visar att en del av de problem som redovisas i föregående kapitel kan härledas till oklarheter och brister i de rättsliga förutsättningarna för verksamheten. Det handlar exempelvis om avvägningen mellan det så kallade fria biträdesvalet och kraven på en verklig lämplighetsbedömning. I sammanhanget konstaterar Riksrevisionen att det fria biträdesvalet kan medföra betydande merkostnader för staten genom fördröjda asylutredningar.

Granskningen visar också på rättsliga oklarheter när det gäller förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas möjligheter att sammanställa och dela uppgifter som är nödvändiga för att fullfölja uppdraget med lämplighetsbedömning och förordnanden av offentliga biträden. Tillsynsmekanismen över rättshjälpen är inte heller anpassad för fall där ett individärende kan ge upphov till ett stort antal separata kostnadsräkningar över en längre tidsperiod.

5.1 Ansvarsfördelningen för att förordna biträde är i huvudsak tydlig men innebär risker för ineffektivitet

Som framgår i avsnitt 3.1 är det i huvudsak tydligt för Migrationsverket och Polismyndigheten om de ska förordna ett biträde och när det ska ske. I de fall som skilda tolkningar förekommer, avser de främst variationer i myndighetsintern tillämpning. Granskningen har inte gett skäl att ifrågasätta regelverkets utformning i det avseendet.

Riksrevisionen bedömer att fördelningen av ansvaret för biträdeshanteringen på två förvaltningsmyndigheter och fem domstolar innebär utmaningar för systemets effektivitet. Samma biträde kan företräda samma klient i samma fråga vid ett antal skilda tillfällen hos olika instanser, och lämna in separata kostnadsräkningar till dessa. När uppgifter om biträdet är spridda hos flera aktörer blir det bland annat svårare att uppmärksamma och agera gentemot biträden som missköter sitt uppdrag. Riksrevisionen bedömer att den nuvarande organiseringen ställer höga krav på en effektiv samverkan mellan aktörerna, exempelvis i termer av

informationsutbyte. Det i syfte att säkerställa en enhetlig tillämpning av regelverket och en kostnadseffektiv ärendehantering.

Riksrevisionen noterar att det har väckts principiella och förtroenderelaterade invändningar mot att Migrationsverket och Polismyndigheten förordnar biträden till sin motpart i en överklagandeprocess.²⁰¹ Problematiken har, särskilt för Migrationsverkets del, behandlats i flera utredningar och propositioner. Dessa har hittills resulterat i bedömningen att de praktiska fördelarna med att den handläggande myndigheten förordnar biträden överväger de principiella invändningarna. Regeringen har framför allt framfört tidsbesparing och därmed minskade kostnader i asylmottagandet som ett argument för att Migrationsverket ska ansvara för att förordna biträdena.²⁰² Statskontoret har dock föreslagit att Rätts hjälpsmyndigheten ska få i uppdrag att utföra den grundläggande lämplighetsbedömningen av offentliga biträden som inte är advokater eller biträdande jurister.²⁰³

Riksrevisionen bedömer att det finns vissa fördelar med att den instans som hanterar grundärendet också ansvarar för att förordna biträdet och hantera kostnadsräkningarna. Bland annat kan det vara enklare för den handläggande myndigheten att förordna biträdet vid rätt tidpunkt. Riksrevisionen har dock inte kunnat granska hur en hypotetisk flytt av ansvaret till annan förvaltningsmyndighet eller domstol skulle kunna påverka tidsåtgången vid förordnande. Instansen som ansvarar för grundärendet har också insyn i den enskildes behov och särskilda förutsättningar. Som tidigare framgått gör insyn i ärendet det också lättare att bedöma rimligheten i kostnadsräkningen.

Det ligger inte inom ramen för denna granskning att ta ställning till den principiella frågan om en handläggande myndighet ska utse offentligt biträde. I granskningen har det dock inte framkommit att myndigheterna i varje fall avsiktligt skulle agera på ett partiskt sätt som missgynnar den enskilde när de förordnar och ersätter biträden. Flera intervjuade betonar snarare vikten av att biträdet är kompetent och företräder klienten på ett bra sätt. Det beror inte minst på förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas egen utredningsskyldighet. Ett

²⁰¹ Se bland annat Wejedal, S. "Rätten till effektivt biträde i migrationsprocessen. En problematisering av Migrationsverkets behörighet att förordna offentliga biträden", 2018. Intervju med företrädare för Advokatsamfundet, 2021-04-07 och företrädare för Migrationskollegiet i västra Sverige, 2021-10-28.

²⁰² Prop. 1978/79:90 s. 188, prop. 1988/89:86 s. 136–137, prop. 2004/05:170 s. 243. Se även SOU 2008:65 s. 101 f.

²⁰³ Statskontoret, *En ny modell för Migrationsverkets förordnanden av offentliga biträden*, 2012.

biträde som hjälper sin klient att framföra relevanta och grundade argument underlättar förvaltningsmyndighetens eller domstolens arbete.²⁰⁴

5.2 Den rättsliga regleringen är i vissa avseenden komplicerad och svårtolkad

Granskningen visar att den rättsliga regleringen om offentliga biträden i migrationsärenden är otydlig på flera områden. Till exempel är det oklart hur det fria biträdesvalet ska vägas mot krav på lämplighet och det är även oklart om förvaltningsmyndigheter och domstolar får sammanställa och dela nödvändiga uppgifter om biträden.

5.2.1 Förvaltningsmyndigheter och domstolar måste ta hänsyn till många olika rättskällor

Riksrevisionen konstaterar att många grundläggande resonemang gällande hantering av offentliga biträden går att spåra till förarbeten ända från 1930-talet samtidigt som bestämmelserna i detalj har ändrats vid ett stort antal tillfällen. Förarbeten till dessa förändringar uttalar sig om intentionerna i något varierande ordalag. Grundläggande regler för förvaltningsmyndigheters hantering av *ombud och biträden* finns i förvaltningslagen medan motsvarande bestämmelser för förvaltningsdomstolarna finns i förvaltningsprocesslagen.²⁰⁵ För *offentliga biträden* finns ytterligare bestämmelser i lagen om offentliga biträden som hänvisar till rättshjälpslagens bestämmelser om *rättshjälpsbiträden*, vars förarbeten i vissa avseenden hänvisar till förarbeten för rättegångsbalkens bestämmelser om *offentliga försvarare*.²⁰⁶

Riksrevisionen bedömer att det därför ibland är svårt att skapa en samlad bild av lagstiftarens nuvarande intentioner, och att regelverken inte heller alltid ger förvaltningsmyndigheterna eller domstolarna tillräckliga förutsättningar för att hantera offentliga biträden på ett effektivt sätt i förhållande till intentionerna. Lakttagelser i dessa avseenden utvecklas i de följande avsnitten.

²⁰⁴ Se till exempel intervju med medarbetare vid Migrationsverket, tillståndsprövningsenhet 2021-09-27, region Väst 2021-10-18 och företrädare för Migrationsverket 2022-10-25 och 2022-01-21. Se även intervju med företrädare för Migrationsöverdomstolen 2021-10-13 och skriftligt svar från Migrationsdomstolen i Luleå, 2021-03-24.

²⁰⁵ Se 14–15 §§ förvaltningslagen och 48 § förvaltningsprocesslagen.

²⁰⁶ Se 5 § lagen om offentligt biträde och 26–29 §§ rättshjälpslagen samt 21 kap. rättegångsbalken. Jämför även 12 kapitlet rättegångsbalken avseende ombud och biträde i tvistemål.

5.2.2 Det är oklart hur det fria biträdesvalet ska vägas mot krav på lämplighet

Riksrevisionen bedömer att lagstiftaren endast har gett begränsad vägledning för hur det fria biträdesvalet ska vägas mot kraven på lämplighet hos biträdet. Det framstår inte heller som tydligt hur krav på att förvaltningsmyndigheter och domstolar ska göra lämplighetsbedömningar av biträden förhåller sig till att begärda biträden inte ska behöva lägga fram utredning om sina kvalifikationer.

Som vi har beskrivit i kapitel 2 har regeringen angett att det fria biträdesvalet endast bör inskränkas om det finns starka skäl för det.²⁰⁷ Detta uttrycks också i rättshjälpslagen som anger att om den rättssökande själv har föreslagit någon som är lämplig, ska hen förordnas om det inte finns särskilda skäl emot det.²⁰⁸ Förarbeten till förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen anger också att ett biträde som begärs av en enskild normalt inte behöver lägga fram någon utredning om sina kvalifikationer.²⁰⁹

I andra förarbeten betonar dock regeringen att det måste ställas krav på att biträdet har tillräckliga kvalifikationer och är lämplig för uppdraget, oavsett vem det är som förordnar biträdet. Kraven är desamma som på rättshjälpsbiträden.²¹⁰ Regeringen motiverar de höga kraven med att det är av stor vikt att den lämnade rättshjälpen blir effektiv och att det offentliga förordnandet ger en legitimitet som talar för att höga krav bör ställas på den som ska förordnas.²¹¹

Förvaltningslagens förarbeten tar upp att det är möjligt för en myndighet att avvisa ett ombud eller biträde redan när ett ärende inleds, om hen tidigare visat sig olämplig för uppdraget.²¹² Myndigheten måste dock fatta ett nytt beslut vid varje enskilt tillfälle när biträdet begärs. Det blir alltså en ny bedömning som varje medarbetare måste ta om på nytt och beslutet går att överklaga varje gång. Förvaltningsprocesslagens förarbeten hänvisar till 12 kapitlet i rättegångsbalken, där det framgår att ett ombud ska vara lämpligt med hänsyn till bland annat *redbarhet, insikter, tidigare verksamhet och kunskaper i svenska språket*.²¹³ Förarbeten till rättshjälpslagen hänvisar i stället till författningskommentaren för

²⁰⁷ Prop. 2008/09:232, bet. 2009/10:JuU6, rskr. 2009/10:65 s. 20, SOU 1938:44 s. 275. Se även MIG 2017:21, som handlar om det fria biträdesvalets företräde gentemot myndighetens intresse av att processen inte fördröjs i onödan.

²⁰⁸ 26 § första stycket rättshjälpslagen.

²⁰⁹ Prop. 2016/17:180, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2, s. 299 f och prop. 2012/13:45 s. 179–180.

²¹⁰ Prop. 1996/97:9, bet. 1996/97:JuU3, rskr. 1996/97:55, s. 182.

²¹¹ Prop. 1996/97:9, bet. 1996/97:JuU3, rskr. 1996/97:55, s. 154.

²¹² Prop. 2016/17:180, s. 299- och prop. 2012/13:45 s. 180.

²¹³ Prop. 2012/13:45, bet. 2012/13:JuU15, rskr. 2012/13:154, s. 180.

bestämmelser om offentlig försvarare i rättegångsbalkens 21 kapitel, som talar om det fria valet av ett biträde *som är behörig för uppdraget*.²¹⁴ Justitieombudsmannen (JO) har uttalat att lämplighetsbedömningen endast i undantagsfall kan påverkas av att den misstänkte begärt advokaten i fråga. JO menar att önskemålet blir av betydelse först mellan val av personer som kan komma i fråga som offentlig försvarare.²¹⁵ Även företrädare för Justitiedepartementet bedömer att lämplighetskraven är avsedda att vara desamma oavsett om biträdet förordnas ex officio eller på den enskildes begäran.²¹⁶

Som framgår i avsnitt 3.2.4, ger Migrationsverket en stor tyngd åt den enskildes rätt att själv välja biträde. Riksrevisionen bedömer därvid att praxis har kommit att ligga nära de förarbeten till förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen som anger att ett biträde som den sökande begär normalt inte behöver lägga fram någon utredning om sina kvalifikationer. Mindre tyngd har getts till kraven på biträdets kvalifikationer och lämplighet för uppdraget. Riksrevisionen bedömer att det är en av förklaringarna till att enstaka biträden kan fortsätta förordnas i ett stort antal ärenden trots att deras lämplighet tidigare har ifrågasatts (se avsnitt 3.4.3). Det hör också ihop med brister i möjligheterna att avvisa ett biträde som vi återkommer till i kommande avsnitt.

5.2.3 Det finns brister i möjligheterna att avvisa ett olämpligt offentligt biträde

I avsnitt 3.4.3 framgår att det är ovanligt att förvaltningsmyndigheter och domstolar entledigar eller avvisar ett biträde som missköter sitt uppdrag. Riksrevisionen bedömer att det delvis kan bero på begränsningar i de rättsliga förutsättningarna.

När en domstol ska avvisa ett biträde från framtida förordnanden får den beakta även omständigheter som inte hänförs till det aktuella fallet. När den ska avvisa ett biträde från ett pågående mål, får den däremot bara ta hänsyn till oredlighet, oskicklighet eller oförstånd som biträdet visat i det aktuella målet. Det innebär att de samlade erfarenheterna av en persons processföring inte kan läggas till grund för ett sådant beslut.²¹⁷ Regeringen har angett att den inte är främmande för att överväga en sådan förändring, men har för närvarande inte tagit initiativ till det.²¹⁸

²¹⁴ Se prop. 2008/09:232, bet. 2009/10:JuU6, rskr. 2009/10:65, med hänvisning till författningskommentaren till 21 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken.

²¹⁵ 2008/09:JO1, s. 40.

²¹⁶ Intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2022-01-20.

²¹⁷ 2008/09:JO1, s. 36 f.

²¹⁸ Prop. 2012/13:45, bet. 2012/13:JuU15, rskr. 2012/13:154, s. 106. Se även intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2022-01-20.

Riksrevisionen konstaterar att förvaltningsmyndigheter saknar domstolarnas möjlighet att förklara ett biträde obehörigt för framtida förordnanden. En bedömning att biträdet inte bör förordnas ex officio innebär därför inte att myndigheten automatiskt kan neka en enskild som begär biträdet i fråga (se föregående avsnitt). Begränsningarna kan förstås mot bakgrund av att en obehörigförklaring kan få stora konsekvenser för biträdet och företaget där hen är anställd. Migrationsverket har gett exempel på en byrå där samtliga biträdande jurister förlorade möjligheten att bli förordnade eller substituerade i samband med att byråns enda advokat obehörigförklarats av domstol.²¹⁹ Riksrevisionen bedömer att det ställer stora krav på transparens och kvalitet i beslutsunderlaget.

Riksrevisionen noterar också att en myndighet kan informera personer om varför biträdet som hen begärt har bedömts som olämplig för ex officio-förordnanden.²²⁰ Samtidigt kan ett ifrågasättande av enskildas önskemål upplevas som ett olämpligt försök att påverka biträdesvalet.²²¹

5.2.4 Det är oklart om förvaltningsmyndigheter och domstolar har rättsliga förutsättningar att sammanställa och dela nödvändiga uppgifter om biträden

Riksrevisionen konstaterar att uppdraget att förordna offentliga biträden innebär att bedöma lämplighet inför förordnandet, i vissa fall identifiera särskilda kompetenser och vid behov besluta om att avvisa ett biträde. För det behöver förvaltningsmyndigheterna och domstolarna kunna inhämta, sammanställa och dela uppgifter om biträden. Granskningen visar dock att det är tveksamt om gällande regelverk medger en ändamålsenlig hantering av sådana uppgifter. Därför hanteras uppgifter ofta på sätt som inte är tydligt för medarbetarna, transparent för biträdena eller effektivt för ändamålet.

Granskningen tyder inte på att regelverket nämnvärt hindrar aktörerna att inhämta till exempel formella beslut om biträden som avisats, från varandra. Däremot anser förvaltningsmyndigheterna och domstolarna att de har begränsade möjligheter att sammanställa uppgifter som i det enskilda fallet är av mindre allvarlig karaktär, men som kan bli problematiska för enskilda om de upprepas.

²¹⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2022-01-21.

²²⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-01-21.

²²¹ Se intervju med företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige, 2021-10-28.

Exempel på detta är missade överklaganden, upprepade försenade inlagor eller inställda förhandlingar samt bristfälliga språkkunskaper.²²²

Migrationsverkets rättschef ser ett värde i att myndigheten på ett systematiskt sätt kan sammanställa uppgifter av denna karaktär och att medarbetare kan dela med sig av den till varandra. Rättschefen bedömer att en del av de biträden som idag förordnas skulle bli inaktuella att förordnas som biträden om myndigheten fick dokumentera dessa uppgifter.²²³ Migrationsverket kan dock spara uppgifter om enskilda biträden som finns med på förteckningen att förordnas ex officio i så kallade spärrar (se avsnitt 3.4).²²⁴ Sammanställningen får till exempel bestå av noteringar om att ett biträde inte ska förordnas ex officio, men inte så att uppgifterna skapar en regelrätt ”svart lista” över biträden som över huvud taget inte får förordnas.²²⁵

Migrationsverket har sedan 2012 begärt författningsändringar för att kunna sammanställa uppgifter om biträden. År 2016 lämnade Migrationsverket en hemställan om ändringar i utlänningsdatalagen och utlänningsdataförordningen, med en uttrycklig rätt att behandla och gallra kvalitetsomdömen om offentliga biträden.²²⁶ Företrädare för Regeringskansliet uppger att det i början av 2018 saknades beredningsunderlag för att gå vidare med förslaget, bland annat avseende en analys i förhållande till EU:s dataskyddsförordning. Sedan dess har det även tillkommit rättspraxis som behöver beaktas. Enligt Regeringskansliet är också frågorna i Migrationsverkets hemställan från 2016 och Migrationskommitténs förslag tätt sammanknutna och bör behandlas i ett sammanhang. Regeringskansliet uppger att de har för avsikt att göra det efter att Riksrevisionen lämnat denna rapport.²²⁷

²²² Intervjuer med företrädare för Migrationsverket 2022-10-25 och 2022-01-21 samt företrädare för Migrationsdomstolen i Stockholm, 2021-10-05.

²²³ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-10-25.

²²⁴ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-03-17.

²²⁵ JO 1046–2009. Se även HFD 2020 ref. 34.

²²⁶ Migrationsverket, *Begäran om författningsändring i Utlänningsdatalagen (2016:27) och Utlänningsdataförordningen (2016:30) för behandling och gallring av kvalitetsomdömen*, 2016.

²²⁷ Intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2022-01-20.

Migrationsverket anser sig ha bristfälliga möjligheter att ta vara på biträdens kompetens givet dagens utformning av regelverket

Enligt Migrationsverkets riktlinjer ska ett biträde som förordnas i ärenden som rör ensamkommande barn ha tidigare erfarenhet av barnärenden.²²⁸ Företrädare för Migrationsverket menar att det även vid andra komplicerade ärenden finns ett värde i att ha sparat uppgifter om biträdens kompetenser. Det kan till exempel avse bemötande av särskilt utsatta grupper, till exempel tortyroffer, personer med psykiska funktionshinder eller personer som har utsatts för könsstympning.²²⁹ Det kan också röra sig om särskilda kunskaper om HBTQI, våld i nära relationer, psykisk ohälsa eller konvertiter, fördjupad landkunskap eller särskilda språkkunskaper.

Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket uppfattar att de inte får spara och sammanställa uppgifter om särskild kompetens. I stället bevaras de hos enskilda medarbetare eller enheter.²³⁰ Vidare uppger medarbetare att personal på ansökningsenheten, som preliminärbookar biträden men som inte utreder ärenden, saknar erfarenhet av biträdens kompetenser. Det beror på att medarbetarna själv inte kommer i kontakt med biträdet under ärendets gång, och att uppgifterna inte finns sammanställda centralt.²³¹ Företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige anser att det är otydligt hur Migrationsverket bedömer särskild kompetens. Det innebär att det bland annat är oklart för biträdena om det är en fördel att vidareutbilda sig på ett område.²³²

Uppgifter om biträdens särskilda kompetens framgår inte heller av Polismyndighetens eller migrationsdomstolars förteckningar över biträden.²³³ Det

²²⁸ Personen ska antingen vara advokat och ha erfarenhet av barnärenden under minst ett år, eller biträdande jurist på advokatbyrå och ha erfarenhet av barnärenden under minst ett år, eller ha svensk juristexamen och inom egen verksamhet eller som anställd har erfarenhet av barnärenden under minst två år. Se Migrationsverket, *Kvalitetschefens reviderade instruktion om standard för lämplighetsprövning av offentligt biträde*, 2017, och Migrationsverket, *Kvalitetskrav för införande i Judith och lämplighetsprövning av offentliga biträden*, 2020. Kriterierna för barnkompetens baseras på tidigare medverkan i barnärenden. Migrationsverket har i dagsläget ingen möjlighet att registrera specifik utbildning eller annan erfarenhet som styrker barnkompetens. Se skriftligt svar från Migrationsverket, 2021-05-31.

²²⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2022-01-21.

²³⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-01-21, medarbetare vid Migrationsverket, region Väst 2021-10-18, region Nord 2021-09-22 och region Syd 2021-09-24. Skriftligt svar från Migrationsverket, 2021-05-31 och Migrationsverket, *Kvalitetskrav för införande i Judith och lämplighetsprövning av offentliga biträden*, 2020.

²³¹ Intervju med medarbetare vid Migrationsverket, region Syd 2021-09-24.

²³² Intervju med företrädare för Migrationskollegiet för västra Sverige, 2021-10-28.

²³³ Intervju med medarbetare vid Polismyndigheten, region Stockholm, 2021-09-29, region Syd 2021-09-30 och region Väst 2021-10-01, företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg, 2021-10-04 och Migrationsdomstolen i Malmö, 2021-10-05.

finns intervjuade vid både Polismyndigheten och migrationsdomstolar som dock uppger att de förordnar biträden som de av erfarenhet vet är lämpliga.²³⁴ Det innebär att de i någon form har sparat kunskap om biträdenas kompetenser och tidigare insatser. Företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg ser inte något större behov av att spara biträdens eventuella särskilda kompetens eftersom ett biträde som bedöms vara lämpligt ska kunna hantera alla typer av ärenden.²³⁵ Vid Migrationsöverdomstolen ser man fördelar med att underinstanser tar biträdens särskilda kompetenser i beaktande vid förordnande av biträde, i synnerhet vid särskilt komplicerade ärenden som till exempel rör barn eller HBTQI-frågor. Kompetens för vissa måltyper kan således övervägas för att höja kvaliteten på biträden i migrationsärenden. Migrationsöverdomstolen betonar dock att myndigheterna behöver utforma tydliga och objektiva kriterier för att bedöma dessa typer av särskild kompetens.²³⁶

5.2.5 Förstärkningen av det fria biträdesvalet kan medföra betydande merkostnader i asylmottagandet

Riksrevisionen konstaterar att ett asylärende kan fördröjas betydligt med anledning av det fria biträdesvalet. Det kan innebära betydande, oförutsedda merkostnader för staten.

I och med riksdagens beslut om proposition 2008/09:232 avskaffades en tidigare möjlighet för domstolar och förvaltningsmyndigheter att avvisa ett förslaget biträde om det medför avsevärt ökade kostnader. Regeringen motiverade förändringen med att den enskildes biträdesval skulle tillgodoses i större utsträckning. Regeringen bedömde att ökade kostnader typiskt sett uppstår på grund av att biträdet har sin verksamhet långt ifrån den ort där den rättsliga angelägenheten huvudsakligen ska hanteras. Därför infördes en bestämmelse med innebörden att ett biträde inte alltid har rätt till ersättning för tidspillan och utlägg som uppstår till följd av avståndet. Regeringen ansåg därför att förändringen inte skulle leda till några ökade kostnader i statsbudgeten.²³⁷

Riksrevisionen konstaterar att merkostnader för staten kan uppstå även på andra sätt än genom tidspillan och utlägg för resor. Vid migrationsärenden sker det framför allt om en asylsökandes val av biträde fördröjer asylprocessen. Det beror på

²³⁴ Intervju med medarbetare vid Polismyndigheten, region Syd 2021-09-30 och företrädare för Migrationsdomstolen i Stockholm 2021-10-05. Skriftligt svar från Migrationsdomstolen i Luleå 2021-03-24.

²³⁵ Intervju med företrädare för Migrationsdomstolen i Göteborg, 2021-10-04.

²³⁶ Intervju med företrädare för Migrationsöverdomstolen, 2021-10-13.

²³⁷ Prop. 2008/09:232, s. 20 f.

att statens kostnader för en vuxen asylsökande inom asylmottagandet (bland annat för kost, logi, dagarsättning, undervisning och vård) i genomsnitt uppgår till 298 kronor per dygn.²³⁸

Migrationsöverdomstolen har i en vägledande dom bedömt att en förlängd handläggningstid på 4–6 månader inte var skäl för att neka ett biträde som en asylsökande hade begärt. Även Justitiekanslern (JK) menade i sitt yttrande till Migrationsöverdomstolen att omständigheter i fallet inte talade för att det fanns tillräckliga skäl att frångå den enskildes önskemål om ett visst biträde.²³⁹

Riksrevisionen konstaterar att vare sig Migrationsöverdomstolen eller JK fäste någon uppmärksamhet vid att en fördröjning av asylbeslutet med fyra till sex månader för en vuxen sökande kan innebära en kostnadsökning för staten på 35 till 55 000 kronor.

5.2.6 Aktörerna har visst utrymme att fördela biträdesuppdrag

Riksrevisionen konstaterar att respektive förvaltningsmyndighet och domstol har en viss frihet att välja hur de fördelar uppdragen som offentligt biträde, så länge de beaktar allmänna krav på saklighet och opartiskhet. Riksrevisionen bedömer dock att det rättsliga utrymmet att ta hänsyn till biträdets skicklighet, erfarenhet och andra kvalifikationer i viss mån är oklart.

Det saknas särskild reglering av hur förvaltningsmyndigheter och domstolar ska fördela ex officio-förordnanden mellan olika biträden.²⁴⁰ Viss vägledning avseende principer för fördelningen av uppdrag kan möjligen hämtas i JK:s uttalanden om hur offentliga försvarare ska utses. JK menar att frågan om hur försvarare utses har betydelse för förtroendet för domstolens saklighet och oavhängighet, och att det också är viktigt att systemet är utformat så att det inte på ett osakligt sätt gynnar eller missgynnar någon. Därför bör tingsrätterna tillämpa någorlunda fasta principer och tydliga kriterier, med en jämn spridning av uppdragen som en utgångspunkt. JK anser dock inte att det innebär att uppdragen måste fördelas helt rättvist eller slumpmässigt, utan rätten måste också ha ett utrymme att beakta en advokats särskilda erfarenhet, skicklighet och tillgänglighet.²⁴¹ JO delar denna syn och anger att det ankommer på domstolen att tillse att en misstänkt eller tilltalad

²³⁸ Migrationsverket, *Årsredovisning 2020, 2021*, s. 54 och Riksrevisionens egen beräkning. Kostnader för barn utan vårdnadshavare och förvarstagna är inte inräknade.

²³⁹ MIG 2017:20.

²⁴⁰ Intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2022-01-20. I detta avseende ger inte heller lagstiftningen om offentlig försvarare någon vägledning, eftersom den inte heller innehåller några närmare anvisningar om utifrån vilka principer valet ska göras.

²⁴¹ Se Justitiekanslern, dnr 3417-02-28, 2003 samt dnr 1569-03-28, 2003.

biträds av en person som kan tillhandahålla ett fullgott försvar, samtidigt som det eftersträvas *en någorlunda rättvis fördelning* av förordnanden som offentlig försvarare bland advokater som åtar sig sådana uppdrag.²⁴²

I avsnitt 3.3.1 framgår att Migrationsverket fördelar uppdragen på ett stort antal biträden, varav de flesta endast förordnas någon enstaka gång om året. Migrationsverket motiverar det med vikten av saklighet i ärenden där myndigheten utser biträdet till sin motpart. JK:s och JO:s uttalanden tyder dock på att myndigheten har ett visst utrymme att ta hänsyn till skicklighet och erfarenhet vid fördelningen av förordnanden. Riksrevisionen har inte hittat någon ytterligare vägledning i hur stort utrymmet är.

5.3 Tillsynsmekanismen är inte anpassad för migrationsärenden

Granskningen visar att JK:s tillsynsuppdrag över rättshjälpssystemet är utformat så att hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden sällan granskas.

JK bedriver sedan 2005 tillsyn över rättshjälpssystemet, inklusive offentliga biträden. Det handlar bland annat om att se till att rättshjälp inte beviljas när så inte borde ske och att ersättningarna av allmänna medel inte överstiger vad som är rimligt.²⁴³ För att JK ska kunna bedriva tillsynen, fick bland annat domstolar²⁴⁴ och Migrationsverket en underrättelseskyldighet för vissa beslut till JK. Eftersom regeringen ville att JK:s granskning skulle fokuseras på de mest kostnadskrävande målen skulle kostnadsräkningar på över 100 000 kronor inklusive moms skickas till JK för kännedom. Beloppet har senare höjts till 150 000 kronor. Som ett av verktygen i tillsynen fick JK en möjlighet att överklaga beslut om kostnadsersättningar.²⁴⁵

Genom underrättelseskyldigheten får JK del av drygt 2 000 rättshjälpärenden varje år. Under 2021 överklagade JK 66 av dessa.²⁴⁶ Som framgår av granskningen uppnår dock ersättningsbeslut i migrationsärenden endast mycket sällan till dessa belopp. Det beror på att även om samma biträde företräder samma klient vid

²⁴² JO, 2008/09:JO1, s. 36 f. Se även intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2022-01-20.

²⁴³ Justitiekanslern, "Om Justitiekanslern", 2022-02-07.

²⁴⁴ Här avser vi, till skillnad från i övriga rapporten, samtliga domstolar i Sverige.

²⁴⁵ Se prop. 2004/05:41, bet. 2004/05:JuU10, rskr. 2004/05:159. Se även 23–25 §§ Domstolsverkets föreskrifter om rättshjälp och underrättelser till Justitiekanslern (DVFS 2020:15).

²⁴⁶ Justitiekanslern, *Årsredovisning 2021*, 2022.

samtliga ärenden och mål²⁴⁷, och det totala beloppet överskrider 150 000 kronor, kommer kostnadsräkningarna att spridas ut vid flera tillfällen, ofta över flera års tid.

JK får också initiera tillsyn av räkningar på lägre belopp genom stickprovskontroll.²⁴⁸ Företrädare för JK känner inte till att det har gjorts, åtminstone inte under de senaste åren.²⁴⁹ Riksrevisionen konstaterar därmed att JK endast sällan utövar tillsyn över migrationsärenden.

5.4 Regeringen styr och följer upp verksamheten i begränsad omfattning

Riksrevisionen konstaterar att frågor som rör förordnanden, lämplighet och ersättning till offentliga biträden är i hög utsträckning lagreglerade. Förvaltningsmyndigheter och domstolar ansvarar för tillämpningen av lagstiftningen. Det innebär att regeringens huvudsakliga ansvar för verksamheten består av att föreslå lagstiftning samt anslagstilldelning till riksdagen. Som framgår i granskningen har regeringen initierat flera lagändringar som berör offentliga biträden, men de grundläggande principerna i lagstiftningen har varit relativt stabila över tid.²⁵⁰

Regeringen har under den granskade perioden endast gett ett uppdrag till Migrationsverket avseende offentliga biträden. År 2017 fick myndigheten i uppdrag att kartlägga och analysera kostnadsutfallet avseende ersättning till offentliga biträden i första instans. Migrationsverket skulle också ta fram en plan för hur kostnadsutvecklingen skulle kunna hävas.²⁵¹ Migrationsverket bedömde att kostnadsökningarna i huvudsak berodde på det stora antalet asylbeslut och att en ökad andel av asylsökarna hade rätt till biträde.²⁵² Även i redovisningar till riksdagen har regeringen i stort sett uteslutande fokuserat på kostnadsutfall av anslagen.²⁵³

²⁴⁷ En enskilds ansökningsprocess kan ge upphov till flera separata migrationsrättsliga ärenden och mål. Varje beslut, överklagande och efterföljande dom föranleder då en ny kostnadsräkning.

²⁴⁸ Prop. 2004/05:41, s. 30.

²⁴⁹ Intervju med företrädare för Justitiekanslern, 2022-02-16.

²⁵⁰ Ändringar som berör offentliga biträden har senast gjorts i lagen om offentliga biträden genom prop. 2004/05:41, bet. 2004/05:JuU10, rskr. 2004/05:159 samt i rättshjälpslagen (1996:1619) genom prop. 2008/09:232, bet. 2009/10:JuU6, rskr. 2009/10:65.

²⁵¹ Regeringsbeslut Ju2016/00961/SIM, Ju2016/00966/SIM, Ju2016/02856/SIM.

²⁵² Migrationsverket, *Årsredovisning 2017*, 2018.

²⁵³ Prop. 2014/15:1 UO 8, prop. 2015/16:1 UO 8, prop. 2016/17:1 UO 8, prop. 2017/18:1 UO 8, prop. 2018/19:1 UO 8, prop. 2019/20:1 UO 8, prop. 2020/21:1 UO 8.

Regeringen har inte gett Domstolsverket några riktade uppdrag som berör offentliga biträden i migrationsärenden. Företrädare för både Justitiedepartementet och Domstolsverket framhåller att Domstolsverket i sin verksamhet måste ta stor hänsyn till domstolarnas självständighet i den dömande verksamheten. Eftersom beslutet om kostnadsersättning är en del av domen i ett migrationsmål, begränsar sig Domstolsverkets roll till anslagshantering och administrativt stöd med att betala ut ersättningarna.²⁵⁴ Domstolsverket skulle dock som en servicemyndighet kunna bidra med statistik och underlag genom uppföljning på aggregerad nivå. Enligt Justitiedepartementet kan åtgärder som Domstolsverket lämnar inom ramen för ett nyligen redovisat regeringsuppdrag vara relevanta även på migrationsområdet.²⁵⁵

²⁵⁴ Intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2022-01-20 och företrädare för Domstolsverket, 2021-11-04.

²⁵⁵ Intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2022-01-20. I redovisningen av uppdraget föreslår Domstolsverket bland annat att myndigheten kan följa upp hur ofta domstolarna sätter ned biträdens ersättningsanspråk, och i dialog med domstolarna även följa upp anslagets utgifter. Lämpligheten av ett värderingsverktyg (skulle exempelvis kunna omfatta en anonymiserad rättsdatabas, fiktiva typexempel och möjligheten att jämföra en kostnadsräkning med andra för liknande mål) som kan kunderlättas domstolarnas skälighetsbedömning utan att inkräkta på domarens självständighet och oberoende, kan också utredas. Domstolsverket föreslår också ökade möjligheter till kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte mellan domare i fråga om hantering av och beslut om ersättning till rättsliga biträden. Domstolsverket, *Regeringsuppdrag om rättsliga biträden*, 2022.

6 Slutsatser och rekommendationer

6.1 Hanteringen av offentliga biträden är inte ändamålsenlig i alla delar

Två förvaltningsmyndigheter, Migrationsverket och Polismyndigheten, respektive fyra migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen hanterar offentliga biträden i migrationsärenden. Flera av dem kan vara inblandade i hanteringen av frågor som rör ett och samma biträde i ett och samma ärende. Riksrevisionens granskning visar att en sådan uppdelning av ansvar medför vissa praktiska problem och utmaningar. Dessa avser bland annat bedömning av vem som är lämplig att förordnas som biträde, hur kostnader ersätts och kontrollen av att biträdet sköter sitt uppdrag på ett fullgott sätt. Riksrevisionen bedömer dock att problematiken i huvudsak kan hanteras inom ramen för den befintliga ansvarsfördelningen på området.

Migrationsverket och Polismyndigheten förordnar biträden till sin motpart i en överklagandeprocess. Det lämnar ett stort ansvar att agera opartiskt och sakligt, och också att det uppfattas så utåt. Därför är det särskilt viktigt att myndigheterna har förutsättningar att hantera biträden på ett effektivt sätt. Av samma skäl bör myndigheternas agerande vara transparent och förutsägbart för biträdena. Granskningen visar dock att myndigheterna inte alltid lever upp till det, och inte heller har tillräckliga förutsättningar att göra det. Riksrevisionen bedömer att förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas förutsättningar kan förbättras inom de områden som beskrivs i följande avsnitt.

6.1.1 Det finns brister i både lämplighetskontrollen och förordnandeprocessen

Granskningen visar att Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Polismyndigheten i huvudsak har en ändamålsenlig lämplighetskontroll och process för förordnande. Samtidigt ser vi att det finns vissa brister i båda delarna. Bristerna, som dels beror på aktörernas arbetssätt, dels på begränsningar i det regelverk de har att förhålla sig till, kan leda till att enskilda tilldelas ett biträde som saknar nödvändig juridisk kompetens eller som av andra skäl är olämplig för uppdraget.

Granskningen visar att det oftast är tydligt för medarbetare i vilken situation och när ett biträde ska förordnas samt vem som har rätt till ett biträde, men det finns undantag. Polisregionerna tillämpar regelverket på olika sätt när det gäller om ett biträde ska förordnas i avvisningsärenden eller inte.

Migrationsverkets system gynnar ett stort antal biträden men inte nödvändigtvis de mest kompetenta

Migrationsverkets system skapar möjligheter för ett stort antal personer att förordnas som offentliga biträden i migrationsärenden. Däremot ger systemet inte de bästa förutsättningarna för att enskilda ska tilldelas det mest kompetenta biträdet. Migrationsverket ställer relativt låga kvalifikationskrav när de uppger biträden på sin lista, och strävar också efter att fördela uppdragen jämnt mellan de som tagits upp. Det i kombination med att antalet ärenden har minskat, har lett till att majoriteten biträden endast förordnades i ett eller två uppdrag mellan januari och oktober 2021. Riksrevisionen noterar också att det digitala systemet premierar biträden med lägst antal uppdrag framför kompetens inom migrationsrätt när ett biträde ska förordnas ex officio. Varken domstolar eller Polismyndigheten har gått så långt som Migrationsverket i att fördela uppdragen jämnt mellan biträden.

Det finns en målkonflikt mellan att förvaltningsmyndigheter och domstolar ska förordna det biträde som är bäst lämpat för uppdraget och följa principen om jämn fördelning av uppdrag. Migrationsverkets ambition att fördela uppdrag till biträden på ett så rättvist sätt som möjligt är i sig förståelig. Det kan dock leda till att biträden på migrationsområdet förordnas i så pass få uppdrag att de har svårt att upprätthålla och utveckla sin kompetens inom migrationsrättens område. Det saknas också möjlighet för biträden att förordnas i ytterligare ärenden baserat på eventuell specialistkompetens. Riksrevisionen konstaterar att det primära syftet med offentliga biträden i migrationsärenden inte är att fördela uppdragen rättvist, utan att säkerställa att enskilda har ett effektivt rättsligt stöd. Migrationsverkets nuvarande system riskerar därmed att urholka själva syftet med att en enskild förordnas ett offentligt finansierat biträde. Riksrevisionen bedömer därför att Migrationsverkets förordnandeprocess är effektiv för myndigheten och opartisk för biträden, men inte ändamålsenlig för den enskilde.

Biträden med hög kompetens kan bidra till rättssäkra beslut och en effektiv handläggning

Biträden med hög kompetens i migrationsrätt bidrar till rättssäkra beslut för enskilda, men också till en mer effektiv handläggning av ärendet i fråga. De är också viktiga för praxisbildningen i migrationsprocessen. Utan en hög nivå av

kompetens hos biträden som kan uppmärksamma relevanta argument, finns det en risk för att färre mål tas upp till prövning av Migrationsöverdomstolen. Det leder till att praxisbildningen, och därmed det slutliga genomslaget för lagstiftningen, fördröjs. Riksrevisionen bedömer att det i sin tur riskerar leda till att migrationsprocessen som helhet blir mindre rättssäker och effektiv.

Särskilda behörighets- eller lämplighetskrav på offentliga biträden har nyligen införts respektive föreslagits i andra sammanhang, dels på biträden för unga i mål och ärenden enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, dels på biträden som förordnas i så kallade kvalificerade säkerhetsärenden.²⁵⁶

Riksrevisionen bedömer att ett sätt att höja den generella kompetensnivån är att på liknande sätt införa specifika lämplighets- eller behörighetskrav även för offentliga biträden i migrationsärenden. Det skulle exempelvis kunna innebära att förvaltningsmyndigheterna och domstolarna ges möjlighet att ställa tydliga krav på processvana eller erfarenhet inom migrationsrätt. På det sättet kan förvaltningsmyndigheter och domstolar säkerställa att biträden som förordnas i migrationsärenden har tillräcklig kompetens. Dock kan det finnas ett behov av en viss flexibilitet i lämplighetskraven för att säkra tillgången till biträden i perioder av ett ökat antal migrationsärenden.

Fria biträdesvalet väger tyngre än en ändamålsenlig lämplighetsbedömning

Förvaltningsmyndigheter och domstolar ska pröva det offentliga biträdets lämplighet. Förarbeten till lagstiftning och uttalanden av Justitieombudsmannen tyder på att lämplighetskravet bör vara detsamma oavsett om biträdet förordnas av myndigheten eller begärs av den sökande. Granskningen visar dock att det har bildats en praxis som innebär att ett biträde som begärs av en enskild inte behöver styrka sina kvalifikationer för Migrationsverket på samma sätt som ett biträde som förordnas ex officio. Det fria biträdesvalet förefaller således ha fått företräde framför en verklig lämplighetsprövning av biträden vid Migrationsverket. Riksrevisionen bedömer att lagstiftaren inte har gett tillräcklig vägledning för hur det fria biträdesvalet ska vägas mot kraven på lämplighet hos biträdet. Det är, enligt Riksrevisionen, en av förklaringarna till de problem vi återkommer till i kommande avsnitt.

²⁵⁶ För unga i mål och ärenden enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga ska endast den som på grund av sina kunskaper och erfarenheter och även i övrigt är särskilt lämplig för uppdraget ska få förordnas (prop. 2020/2021:35, s. 22). I så kallade kvalificerade säkerhetsärenden ska en advokat som är lämplig för uppdraget förordnas. Om det finns särskilda skäl, får i stället någon annan lämplig person som har avlagt de kunskapsprov som krävs för behörighet till domaranställning utses (prop. 2021/22:131, s. 192-). Det kan också noteras att den parlamentariska migrationskommittén (SOU 2020:54, s. 364) föreslog att en utredning som ser över systemet med offentliga biträden inom förvaltningsprocessen ska titta på möjligheten att införa specifika behörighetskrav för biträden.

Olämpliga biträden kan leva kvar i systemet under en längre tid

Även om olika biträden kan ha varierande kompetenser och förmåga, förordnar förvaltningsmyndigheter och domstolar allt som oftast biträden som kan anses vara fullt lämpliga för sina uppdrag. Granskningen visar dock att det förekommer undantag.

Riksrevisionen har funnit enstaka fall där förvaltningsmyndigheter och domstolar har tillåtit personer att fortsätta agera som biträde även efter att de har dömts för grova brott och därefter uteslutits från Advokatsamfundet. Granskningen visar också att biträden som bedömts som olämpliga av en förvaltningsmyndighet eller domstol ändå kan fortsätta förordnas och få ersättning, ibland vid ett stort antal tillfällen och i ett fall av samma domstol. Riksrevisionen bedömer att det är problematiskt att biträden som trots att de bedömts ha omfattande, grundläggande och sannolikt långvariga brister i sin kompetens, fortsätter förordnas och få betalt av staten i ett stort antal migrationsärenden. I den mån aktörernas bedömningar om olämplighet är korrekta riskerar enskilda rättsförluster. På grund av sin utredningsskyldighet kan också förvaltningsmyndigheter och domstolar få en onödig arbetsbörda i dessa ärenden. Det riskerar även att medföra en förtroendeskada för staten och för migrationsprocessen.

Att biträden kan fortsätta förordnas och få betalt av staten trots att de har bedömts som olämpliga kan till viss del bero på att förvaltningsmyndigheter och domstolar inte har tillräckligt stöd för att hantera offentliga biträden. De anser sig också begränsas av vilka uppgifter om biträden de får sammanställa och dela med varandra. Det saknas även formella kommunikationskanaler mellan aktörerna. I stället utbyts information på ett oförutsägbart sätt genom personliga kontakter. Riksrevisionen konstaterar att både förvaltningsmyndigheter och domstolar har ett eget ansvar att genomföra lämplighetsbedömningar och fatta självständiga beslut om förordnanden av biträden. Det innebär också att de ansvarar för att inhämta tillräckligt beslutsunderlag inför sina beslut. Det kan till exempel omfatta inhämtning av beslut och uppgifter hos andra förvaltningsmyndigheter och domstolar. En aktörs kunskap om ett biträdes misskötsamhet bör på det sättet ingå i en annan aktörs beslutsunderlag, även om aktörerna inte nödvändigtvis kommer fram till samma beslut. Migrationsdomstolarna har en viktig roll i att upptäcka kvalitetsbrister hos biträden i en överklagandeprocess. Hur ett biträde agerar där kan underinstanserna endast ha begränsad insyn i. Av den anledningen är det också viktigt att migrationsdomstolarna identifierar och kan dela uppgifter om misskötsamhet hos biträden. För att det ska vara möjligt bedömer Riksrevisionen

att regeringen behöver säkerställa att förvaltningsmyndigheter och domstolar får rätt att sammanställa och dela nödvändiga uppgifter om offentliga biträden.

Riksrevisionen bedömer också att regeringen bör utreda möjligheten för Migrationsverket, som är den myndighet som oftast förordnar biträden, att generellt kunna avvisa en viss person som biträde på samma sätt som migrationsdomstolarna. Det skulle ge myndigheten ytterligare verktyg att inte förordna biträden som tidigare har misskött sina uppdrag. En sådan möjlighet skulle också kunna omfatta andra förvaltningsmyndigheter.²⁵⁷

Informella beslut om olämplighet bidrar till effektivitetsproblem

Granskningen visar att det är ovanligt att offentliga biträden avvisas på grund av olämplighet. Samtidigt visar granskningen att biträden i praktiken kan uteslutas från framtida förordnanden utan att det dokumenteras i formella beslut. En formlös och odokumenterad bedömning kan i praktiken få samma effekt som ett formellt beslut. Ett formlöst beslut är per definition inte transparent för vare sig den enskilde eller biträdet självt. Följaktligen berövas både biträdet och den enskilde möjligheten att yttra sig om, alternativt överklaga, beslutet. Vidare innebär det att uppgifter om förhållanden som föranlett beslutet inte kan göras tillgängliga för andra som beslutar om förordnanden. Riksrevisionen bedömer att det dels ökar risken för att mindre lämpliga biträden får ytterligare förordnanden i framtiden, dels riskerar att skada förtroendet för förvaltningsmyndigheten eller domstolen i fråga. Det är därför viktigt att aktörerna säkerställer att besluten både är opartiska och sakliga samt att de uppfattas så.

6.1.2 Hanteringen av ersättningar kan förbättras

Ett motiv till Riksrevisionens granskning var att de totala kostnaderna för offentliga biträden föreföll ha ökat över tid. Granskningen visar dock att kostnadsutvecklingen per förordnande har varit måttlig. Riksrevisionen bedömer att totalökningen sannolikt beror på att mängden migrationsärenden har ökat över tid och att andelen asylsökande som får avslag på grund av förändringar i utlänningslagen har ökat. Riksrevisionen vill dock betona att låga kostnader i sig inte behöver innebära att förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas hantering av ersättningar är effektiv och ändamålsenlig. Att biträden beviljas den ersättning de har rätt till är viktigt både för att säkerställa rättssäkerheten för enskilda, och för

²⁵⁷ Den parlamentariska migrationskommittén föreslog att en utredning ska titta på om förvaltningsmyndigheter, liksom förvaltningsdomstolarna, ska ges möjlighet att avvisa ett biträde generellt, genom en särreglering för Migrationsverket, SOU 2020:54, s. 364.

att behålla juridiskt kompetenta biträden inom migrationsrätten. Granskningen visar att det finns några områden där hanteringen av ersättningar kan förbättras och tydliggöras.

Målkonflikt mellan individuella bedömningar och behov av viss normering av ersättningarna

Företrädare för samtliga granskningsobjekt uppger att bedömningen av en kostnadsräkning ska vara individuell och ersättningen bero på det enskilda ärendets beskaffenhet. Samtidigt är det av praktiska skäl svårt att bedöma varje ersättningsanspråk individuellt utan någon form av norm att förhålla sig till. En helt igenom individuell bedömning skulle också ge ett stort utrymme för godtycke från den enskilda handläggaren, och riskera bli mindre transparent för biträdena. Det är därför nödvändigt med någon form av vägledning för att bedöma om en kostnadsräkning är rimlig. Riksrevisionen konstaterar att det kan uppstå målkonflikter mellan å ena sidan ambitionen att bedöma kostnadsräkningar individuellt och å andra sidan behovet av att till viss del normera ersättningen.

Granskningen visar att ersättningarna delvis bedöms mot bakgrund av standardtider för vad som antas vara en normal tidsåtgång för olika arbetsmoment. Dessa standardtider styrs dels av domstolspraxis, dels av informella normer som vuxit fram internt hos respektive instans. Att normer för standardtid till viss del skapas på informell väg innebär att den informationen blir svårtillgänglig för biträdena. Den huvudsakliga kommunikationskanalen är beslut om reduceringar av räkningarna. I stället förväntas biträdena själva ta del av praxis på området och tolka vad de informella standardtiderna innebär för vilken ersättning de kan få för sina arbetsinsatser. Riksrevisionen bedömer att det leder till onödigt många reduceringar och därefter överklaganden av beslut om kostnadsräkningar. Det i sin tur ger också upphov till ett merarbete för myndigheterna. Givet att standardtider används vid bedömning av räkningar menar Riksrevisionen att Migrationsverket och Polismyndigheten behöver förbättra sin kommunikation till biträden. Det kan till exempel göras genom att sammanställa praxis och ge information om den standardtid som i praktiken används för att bedöma olika arbetsmoment.

Riksrevisionen konstaterar också att Migrationsverket, Polismyndigheten och migrationsdomstolarna har organiserat sin hantering av kostnadsräkningar på något olika sätt. Det förklaras delvis av olika volymer i respektive verksamhet, men också av de särskilda förutsättningar som följer av domares självständighet. Riksrevisionen lämnar ingen rekommendation när det gäller hur aktörerna bör organisera sin hantering av kostnadsräkningar. Däremot kan vi konstatera att

Migrationsverket med sin centrala funktion har lagt ett stort fokus på att öka enhetligheten i sin hantering, men att det delvis skett på bekostnad av effektivitet och ändamålsenlighet. Det är också något som myndigheten själv har uppmärksammat i sin interna kvalitetsuppföljning.

Det finns också vissa skillnader mellan polisregionerna vad gäller hanteringen av kostnadsräkningar, till exempel tillvägagångssättet för reducering av ersättning och om delkostnadsräkningar föredras eller inte. Riksrevisionen bedömer därför att Polismyndigheten behöver samordna hanteringen av offentliga biträden mellan regionerna, exempelvis genom att ta fram ett nationellt stöd där både bedömningar av kostnadsräkningar och frågor om förordnanden kan ingå.

Förvaltningsmyndigheter och domstolar behöver säkerställa att de har underlag för att bedöma kostnadsräkningar

Granskningen visar att det finns en medvetenhet hos granskningsobjekten om riskerna för så kallade saltade räkningar, dubbelfakturering och fabricerade underlag i hanteringen av ersättningar. Riksrevisionen bedömer dock att förvaltningsmyndigheterna respektive domstolarna kan bli bättre på att upptäcka och åtgärda eventuella fel. Bland annat bör Migrationsverket och Polismyndigheten samordna, både externt och internt, vem som ansvarar för kostnaderna när båda myndigheterna är inblandade i ett ärende. Detta bör också förtydligas för biträdena. En kostnadsräkning bör också alltid, i linje med vad som framgår av rättshjälpsförordningen, innehålla uppgift om datum för en aktuell insats. Det behövs både för kontrollen av kostnadsräkningen i det enskilda ärendet, och för kommande kontroller av eventuell dubbelfakturering.

Vidare framgår det av förarbeten att biträdet normalt inte behöver styrka sina kostnader för utlägg, om det inte finns anledning att ifrågasätta den begärda ersättningen. Granskningen visar att det varierar mellan aktörerna huruvida underlag för utlägg begärs in. Till exempel begär Migrationsverket enbart in underlag för utlägg om biträdet vid upprepade tillfällen inkommit med felaktiga underlag. Om det är olika medarbetare som hanterar olika kostnadsräkningar från samma biträde krävs att det finns en kommunikation mellan dessa för att eventuella brister i underlag ska kunna upptäckas. Riksrevisionen bedömer därför att förvaltningsmyndigheter och domstolar bör säkerställa att det finns tillräckligt med underlag för att bedöma kostnadsräkningar, såsom underlag för utlägg.

Tillsynen är inte anpassad för migrationsärenden

Riksrevisionen kan konstatera att varken förvaltningsmyndigheterna, domstolarna eller Domstolsverket gör någon löpande uppföljning av kostnadsräkningar. Skälighetsbedömningar följs i stället upp framför allt genom att reducerade räkningar överklagas av biträden. Praxisbildning sker därför främst vid negativa beslut.

Justitiekanslern (JK) bedriver tillsyn över rättshjälpsystemet. Tillsynen inriktas dock endast mot enskilda kostnadsräkningar som överstiger ett tröskelbelopp om 150 000 kronor. Riksrevisionen konstaterar att det är ovanligt att biträdeskostnader i migrationsärenden når upp till de summorna i enskilda räkningar. Systemet för tillsyn är därmed inte anpassat till att ett och samma biträde kan yrka ersättning i flera olika räkningar. Riksrevisionen bedömer att JK i större utsträckning kan nyttja sin möjlighet att granska kostnadsräkningar i migrationsärenden, till exempel genom stickprovskontroller eller genom initiativ till riktade kontroller.

6.1.3 Möjligheterna till en ändamålsenlig hantering av offentliga biträden behöver förbättras genom ett tydligare regelverk

Granskningen visar att den rättsliga reglering som förvaltningsmyndigheter och domstolar har att förhålla sig till i hanteringen av biträden i migrationsärenden i vissa avseenden är komplicerad och svårtolkad. I brist på ett tydligt regelverk har aktörerna behövt möta flera behov i sin hantering av biträden genom olika informella lösningar, till exempel när det gäller sammanställning av uppgifter om biträden. Riksrevisionen bedömer att det sammantaget leder till att delar av förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas lämplighetsbedömning blir ineffektiva och att olämpliga biträden i förekommande fall kan förordnas eller få fortsätta företräda enskilda. Det riskerar sin tur leda till att enskilda inte får den juridiska hjälp de har rätt till. Riksrevisionen bedömer därför att regeringen inte fullt ut har möjliggjort en ändamålsenlig hantering av biträden i migrationsärenden.

6.2 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Förtydliga regelverket när det gäller avvägningen mellan lämplighetskrav och det fria biträdesvalet för att klargöra vilka krav förvaltningsmyndigheter och domstolar ska ställa på begärda offentliga biträden.

- Överväg att införa specifika lämplighets- eller behörighetskrav för offentliga biträden i migrationsärenden för att höja den generella kompetensnivån.
- Säkerställ att förvaltningsmyndigheter och domstolar får rätt att sammanställa och dela nödvändiga uppgifter om offentliga biträden i syfte att effektivisera lämplighetskontrollen.
- Utred möjligheten för Migrationsverket att generellt kunna avvisa olämpliga offentliga biträden på samma sätt som migrationsdomstolarna.

Till Migrationsverket, Polismyndigheten och migrationsdomstolarna

- Inom ramen för utredningsskyldigheten, inhämta relevanta uppgifter om offentliga biträden från andra förvaltningsmyndigheter och domstolar inför lämplighetskontroll.

Till Polismyndigheten

- Samordna arbetet mellan regionerna, i syfte att effektivisera hanteringen av offentliga biträden och öka enhetligheten i bedömningar.

Referenslista

Artiklar

Wejedal, S., "Rätten till effektivt biträde i migrationsprocessen. En problematisering av Migrationsverkets behörighet att förordna offentliga biträden", Juridisk Publikation, nr 2, 2018.

Domar och beslut

Högsta domstolen, NJA 1976 s. 312

Högsta domstolen, NJA 1977 s. 232

Högsta domstolen, NJA 2008 s. 223.

Högsta förvaltningsdomstolen, RÅ 85 2:48.

Högsta förvaltningsdomstolen, RÅ 2009 ref. 52.

Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2016 ref. 52.

Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2016 not. 25.

Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2020 ref. 34.

JO 1046–2009, "Svartlistning" av offentliga biträden i utlänningsärenden.

JO 4500–2013, Uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll.

JO 5040–2018, Kritik mot Migrationsverket för att ha ställt ingående frågor om en asylsökandes skyddsskäl utan att först ha förordnat ett offentligt biträde.

JO 5334–2008, Kritik mot Migrationsverket som i flera fall förordnat offentligt biträde alltför sent.

Justitiekanslern, *Inspektion av Umeå tingsrätt*, dnr 3417-02-28, 7 februari 2003.

Justitiekanslern, *Inspektion av Gotlands tingsrätt*, dnr 1569-03-28, 26 juni 2003.

Migrationsöverdomstolen, MIG 2017:21.

Migrationsöverdomstolen, MIG 2008:8.

Migrationsöverdomstolen, MIG 2017:3.

Migrationsöverdomstolen, MIG 2017:22.

Migrationsöverdomstolen, MIG 2020:12.

Migrationsöverdomstolen, MIG 2020:23.

Elektroniska källor

Hövenmark, J. och Ek, B., "Asyljuristerna, slarvet och Alis förlorade chans", *Sveriges Radio*, 2018-02-18, <https://sverigesradio.se/artikel/6887862>, hämtad 2022-04-20.

Hövenmark, J. och Ek, B., "Juristerna, brotten och den svarta listan", *Sveriges Radio*, 2018-04-02, <https://sverigesradio.se/artikel/6921882>, hämtad 2022-04-20.

Justitiekanslern, "Om Justitiekanslern", *Justitiekanslern - Om oss (jk.se)*, hämtad 2022-02-07.

Migrationsverket, "Säkert ursprungsland", <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Att-ansoka-om-asyl/Sakert-ursprungsland.html>, hämtad 2022-03-18.

Pettersson, M. "Stoppade biträden fortsätter i domstolar: 'Man undrar vad myndigheterna håller på med'", *Sveriges Television*, 2018-10-14, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/svt-avslojar-stoppade-bitraden-kan-fortsatta-i-domstolar-man-undrar-vad-myndigheterna-haller-pa-med>, hämtad 2022-04-20.

Pettersson, M. "Migrationsverket gav felaktiga uppgifter om olämpliga biträden", *Sveriges Television*, 2019-01-21, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/migrationsverket-gav-felaktiga-uppgifter-om-offentliga-bitraden-har-inga-planer-pa-nya-rutiner-for-att-informera-domstolar>, hämtad 2022-04-20.

Pettersson, M. "Migrationsverkets system för att stoppa olämpliga asyljurister kan bryta mot lagen", *Sveriges Television*, 2020-02-17, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/migrationsverkets-svartlistning-kan-bryta-mot-lagen-har-fatt-baklaxa-fran-flera-domstolar>, hämtad 2022-04-20.

Författningar

Budgetlag (2011:203).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd.

Förordning (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion för förvaltningsdomstolar.

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.
Förordning (2009:1237) om timkostnadsnorm inom rättshjälpsområdet.
Förvaltningslag (2017:900).
Förvaltningsprocesslagen (1971:291).
Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.
Lag om offentligt biträde (1996:1620).
Myndighetsförordning (2007:515).
Regeringsbeslut Ju2016/00961/SIM, Ju2016/00966/SIM, Ju2016/02856/SIM,
Regeringsbrev för budgetåret 2017 avseende Migrationsverket.
Rättshjälpslag (1972:429).
Rättshjälpslag (1996:1619).
Rättegångsbalk (1942:740).
Rättshjälpsförordning (1997:404).
Utlänningslag (2005:716).

Rapporter och interna styrdokument

Advokatsamfundets remissvar på SOU 2008:65, Ju2008/5574/EMA.
Advokatsamfundet, *Vägledande regler om god advokatsed*, 2009, reviderad 2020.
Domstolsverket, *Regeringsuppdrag om rättsliga biträden*, 2022.
Förvaltningsrätten i Göteborg, *Rutiner för förordnande av offentliga biträden vid förvaltningsrätten i Göteborg*, FGO 2020/915, 2020.
Förvaltningsrätten i Göteborg, *Riktlinjer för Förvaltningsrätten i Göteborgs listor över personer lämpade att ta emot förordnanden som offentligt biträde*, FGO 2021/182, 2021.
Förvaltningsrätten i Malmö, *Riktlinjer för förordnande av offentliga biträden m.m.*, FMA 2021/270-1, 2021.
Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2008/09:JO1, 2008.
Justitiekanslern, *Årsredovisning 2021*, 2022.
Migrationsverket, *Vem som kan förordnas som offentligt biträde*, RS/003/2020, 2020.
Migrationsverket, *Handbok i Migrationsärenden*, reviderad 2021-04-21, 2021.

Migrationsverket, *Kvalitetskrav på offentliga biträden*, 2020.

Migrationsverket, *Kvalitetschefens reviderade instruktion om standard för lämplighetsprövning av offentligt biträde*, 2017.

Migrationsverket, *Kvalitetskrav för införande i Judith och lämplighetsprövning av offentliga biträden*, 2020.

Migrationsverket, *Tematisk kvalitetsuppföljning av beslut om kostnadsräkningar*, 2021.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2017*, 2018.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2020*, 2021.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2021*, 2022.

Migrationsverket, *Begäran om författningsändring i Utlänningsdatalagen (2016:27) och Utlänningsdataförordningen (2016:30) för behandling och gallring av kvalitetsomdömen*, 2016.

Polismyndigheten, *Frågor rörande offentligt biträde i utlänningsärenden, cirkulärmeddelande CM 5/14*, 2014.

Polismyndigheten, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8 FAP 638-1)*, 2014.

Polismyndigheten, *Inventering, status maa utvecklingsarbete sep 2020*, 2020.

Polismyndigheten, *Angående förordnande som offentligt biträde*.

Riksrevisionen, *Ersättning till rättsliga biträden i brottmål – allvarliga brister i uppföljning och kontroll*, 2021.

Statskontoret, *En ny modell för Migrationsverkets förordnanden av offentliga biträden*, 2012.

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

Riksdagstryck

Bet. 2004/05:SfU17, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*.

Prop. 1972:132, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen m.m.*

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

Prop. 1988/89:86, *Med förslag till utlänningslag m.m.*

Prop. 1996/97:9, *Ny rättshjälpslag*, bet. 1996/97:JuU3, rskr. 1996/97:55.

Prop. 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*

Prop. 2004/05:41, *Förbättrad kontroll av rättsliga biträdens ersättningsanspråk, m.m.*, bet. 2004/05:JuU10, rskr. 2004/05:159.

Prop. 2008/09:232, *Den enskildes val av rättsligt biträde*, bet. 2009/10:JuU6, rskr. 2009/10:65

Prop. 2012/13:45, *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess*, bet. 2012/13:JuU15, rskr. 2012/13:154.

Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2.

Prop. 2014/15:1 UO 8, *Budgetproposition för 2015.*

Prop. 2015/16:1 UO 8, *Budgetproposition för 2016.*

Prop. 2016/17:1 UO 8, *Budgetproposition för 2017.*

Prop. 2017/18:1 UO 8, *Budgetproposition för 2018.*

Prop. 2018/19:1 UO 8, *Budgetproposition för 2019.*

Prop. 2019/20:1 UO 8, *Budgetproposition för 2020.*

Prop. 2020/21:1 UO 8, *Budgetproposition för 2021.*

Prop. 2020/2021:35, *Regelbundna överväganden av vårdnadsöverflyttning och särskilda lämplighetskrav för offentliga biträden.*

Prop. 2021/22:131, *Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden.*

Utredningar

SOU 1938:44, *Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk.*

SOU 2007:75, *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning.*

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

SOU 2020:54, *En långsiktigt hållbar migrationspolitik.*

Bilaga 1. Intervjuer

I granskningen har vi intervjuat företrädare och medarbetare²⁵⁸ vid Migrationsverket, Polismyndigheten, migrationsdomstolarna, Domstolsverket och Regeringskansliet. Vi har även intervjuat företrädare för Justitiekanslern, Advokatsamfundet, Migrationskollegiet för västra Sverige och Asylrättscentrum. Samtliga intervjuer i granskningen har genomförts digitalt via Teams eller Skype.

Vi har valt ut regioner vid Polismyndigheten respektive Migrationsverket samt migrationsdomstolar så att det ska finnas ett geografiskt samband. Det gjorde vi eftersom det kan finnas gemensamma geografiska omständigheter i hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden. Migrationskollegiet för västra Sverige och Asylrättscentrum valdes ut slumpmässigt bland befintliga biträdesorganisationer.

Följande intervjuer har genomförts i granskningen (kronologisk ordning):

- 2021-03-05 Migrationsdomstolen i Luleå: en kanslichef och en chefsrådman.
- 2021-03-17 Migrationsverket: den centrala samordnaren för biträdesfrågor.
- 2021-03-19 Regeringskansliet, Justitiedepartementet: två kansliråd, en rättsakkunnig, ett ämnesråd och en departementssekreterare.
- 2021-03-29 Polismyndigheten, region Stockholm, gränspolisen: en beslutsfattare.
- 2021-03-30 Polismyndigheten, region Väst, gränspolisen: en polisintendent.
- 2021-04-07 Advokatsamfundet: en företrädare med särskilt ansvar för migrationsrättsliga frågor på Advokatsamfundet.
- 2021-07-07 Migrationsverket: den centrala samordnaren för biträdesfrågor.
- 2021-06-22 Migrationsverket, region Nord: en teamledare asylprövningsenhet.
- 2021-06-24 Migrationsverket, region Väst: en handläggare asylprövningsenhet.
- 2021-09-20 Migrationsverket, region Väst: en handläggare asylprövningsenhet, en handläggare ankomstenhet, en beslutsfattare ankomstenhet.
- 2021-09-22 Migrationsverket, region Nord: fyra teamledare asylprövningsenhet.
- 2021-09-24 Migrationsverket, region Syd: två teamledare asylprövningsenhet, en handläggare ansökningsenhet.

²⁵⁸ När vi i rapporten hänvisar till *medarbetare* avses operativ personal vid Migrationsverket och Polismyndigheten. Med *företrädare* avses personer med centrala befattningar inom förvaltningsmyndigheterna och intervjupersoner som vi betraktar som företrädare för migrationsdomstolarna.

- 2021-09-27 Migrationsverket: två beslutsfattare vid tillståndsprövningsenhet, en i region Syd och en i region Nord.
- 2021-09-28 Migrationsverket, region Nord: en teamledare och en handläggare, kostnadsräkningsfunktionen.
- 2021-09-29 Polismyndigheten, gränspolisen, region Stockholm: en handläggare.
- 2021-09-30 Polismyndigheten, gränspolisen, region Syd: en utredare.
- 2021-10-01 Polismyndigheten, gränspolisen, region Väst: en polisinspektör.
- 2021-10-04 Migrationsdomstolen i Göteborg: en rådman och två föredragande jurister.
- 2021-10-05 Migrationsdomstolen i Stockholm: en chefsrådman och en föredragande jurist.
- 2021-10-06 Migrationsdomstolen i Malmö: en rådman och en rättslig expert.
- 2021-10-12 Migrationsverket, region Nord: den regionala kontaktpersonen för biträdesfrågor.
- 2021-10-13 Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, gränspolissektionen: en handläggare.
- 2021-10-13 Migrationsöverdomstolen: ett kammarrättsråd och en administrativ jurist.
- 2021-10-18 Migrationsverket, region Väst: den regionala kontaktpersonen för biträdesfrågor.
- 2021-10-19 Migrationsverket, region Syd: den regionala kontaktpersonen för biträdesfrågor.
- 2021-10-21 Migrationsdomstolen i Göteborg: en biträdessamordnare.
- 2021-10-25 Migrationsverket: rättschef.
- 2021-10-28 Migrationskollegiet för västra Sverige: ordförande och en medlem.
- 2021-11-03 Asylrättscentrum: en företrädare för organisationen.
- 2021-11-04 Domstolsverket: en verkscontroller och en enhetschef.
- 2022-01-20 Regeringskansliet, Justitiedepartementet: en departementssekreterare och två kansliråd.
- 2022-01-21 Migrationsverket: den centrala samordnaren för biträdesfrågor och en verksjurist.
- 2022-01-26 Polismyndigheten, region Väst: en kommissarie.
- 2022-02-16 Justitiekanslern: en beslutsfattare och en föredragande.

Bilaga 2. Aktgenomgång

I granskningen har vi gått igenom följande antal reducerade kostnadsräkningar vid Migrationsverket, Polismyndigheten och vid en migrationsdomstol.

Tabell 4 Antal genomgångna reducerade kostnadsräkningar för respektive granskningsobjekt

Granskningsobjekt	Antal reducerade kostnadsräkningar
Polismyndigheten	27
Migrationsverket	20
En migrationsdomstol	24

Resultatet från aktgenomgången ska *inte* tolkas som representativt för hur granskningsobjekten generellt hanterar kostnadsräkningar. Vi har enbart tittat på kostnadsräkningar från en av fem migrationsdomstolar (inklusive Migrationsöverdomstolen). Det vi lyfter i granskningen gäller inte nödvändigtvis för samtliga beslut om kostnadsräkningar vid den domstolen, övriga migrationsdomstolar eller vid förvaltningsmyndigheterna.

Asylsökande och andra personer som riskerar av- eller utvisning kan ha rätt till ett offentligt biträde som bekostas av staten. Staten har också ansvar för att kontrollera att dessa biträden är lämpliga.

Riksrevisionen har granskat om hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden är ändamålsenlig. Granskningen visar att den i huvudsak fungerar bra, men att det finns brister som gör att delar av hanteringen blir ineffektiv.

Bristerna handlar bland annat om att det är oklart vilka uppgifter om biträden som förvaltningsmyndigheter och domstolar får sammanställa och dela med varandra samt vilka lämplighetskrav som kan ställas på ett biträde när det begärs av en enskild. Riksrevisionen konstaterar också att Migrationsverkets system för att förordna biträden gynnar ett stort antal biträden, men inte nödvändigtvis de mest kompetenta.

Sammantaget riskerar detta att leda till att enskilda tilldelas biträden som antingen saknar tillräcklig juridisk kompetens eller som av andra skäl är olämpliga för uppdraget. Granskningen visar också att det finns några områden där hanteringen av ersättningar kan förbättras och tydliggöras.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ser över delar av regelverket så att lämplighetskontrollen kan göras effektivare. Riksrevisionen rekommenderar också att förvaltningsmyndigheterna och domstolarna inhämtar relevanta uppgifter om biträden från varandra. Polismyndigheten rekommenderas att samordna arbetet mellan regionerna, i syfte att effektivisera hanteringen av biträden och öka enhetligheten i bedömningar.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 november 2022

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Roswall, Tenje, Slottnér, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Malmer Stenergard

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om offentliga biträden i migrationsärenden