

Juridiska institutionen  
Handelshögskolan, Göteborgs Universitet  
Examensarbete höstterminen 2013  
Juristprogrammet  
30 högskolepoäng

# Migrationsverket och biträdena

Är de offentliga biträdena självständiga i asylprocessen?

Erik Ljungquist

Handledare: Annkatrin Meyerson  
Examinator: Sara Stendahl



**GÖTEBORGS UNIVERSITET**  
**HANDELSHÖGSKOLAN**

## **Förord**

Jag vill först tacka min handledare Annkatrin Meyerson. Först för all hjälp, feedback, korrekturläsning och olika litteraturtips. Men jag vill främst tacka för den konstruktiva kritik som du har riktat mot mina idéer och tankar. Utan det hade varken jag eller uppsatsen utvecklats under författandet.

Under uppsatsen genomförde jag en intervjustudie och de fem advokater ställde upp på detta förtjänar ett stort tack. Tack för att ni tog er tid, för ert intresse, era uppslag och er hjälp.

Jag vill även tacka Sebastian Wejedal och Christofer Wilpart. Sebastian, tack för ditt intresse och inledande hjälp med uppsatsen. Chris, ett stort tack för din korrekturläsning och dina kommentarer.

Slutligen vill jag tacka Matilda, mamma och pappa för allt stöd och uppmuntran som ni har gett mig under juristprogrammet. Nu är utbildningen klar, tack för allt!

*Göteborg den 22 december 2013*

*Erik Ljungquist*

## Innehållsförteckning

Förkortningslista.....	6
1.1. Bakgrund .....	7
1.2. Syfte .....	9
1.3. Frågeställningar .....	9
1.4. Metod och material.....	9
1.4.1. Juridisk metod .....	9
1.4.2. Empirisk metod.....	10
1.4.3. Komparativ metod.....	13
1.4.4. Materialfrågor .....	13
1.5. Avgränsning .....	14
1.6. Disposition.....	14
2. Rättsläget på området idag .....	16
2.1. Rätten till offentligt biträde i asylprocessen .....	16
2.1.1. Inledning.....	16
2.1.2. Vem förordnar biträdet .....	17
2.1.3. Vem kan förordnas till offentlig biträde .....	18
2.1.4. Migrationsverkets riktlinjer om offentliga biträden.....	18
2.2. Förordnande av offentliga biträden i Norden, LVU-mål och i straffprocessen .....	20
2.2.1. Förordnandet av offentligt biträde i asylprocessen i Finland, Norge och Danmark .....	20
2.2.2. Förordnadhet av offentligt biträde och försvarare i LVU-mål och i straffprocessen. ....	21
2.3. Slutsats .....	23
3. Bakgrund till varför Migrationsverket utser biträdet i asylprocessen .....	25
3.1. Migrationsverket anförtros uppdraget .....	25
3.2. Ny Biträdeslag, ny diskussion .....	26
3.3. Processförändring och ny behandling.....	27

3.4.	Statlig utredning ger stöd för ordningen.....	27
3.5.	Analys av argumentens ställning idag .....	29
3.5.1.	Kortare handläggningstid och minskade kostnader .....	29
3.5.2.	Rätten att överklaga Migrationsverkets förordnande .....	30
3.5.3.	Migrationsverkets lämplighetsbedömningar .....	31
3.5.4.	Sammanfattning av argumentens ställning.....	31
4.	Advokat kårens etiska regler, självständighet och lojalitet.....	33
4.1.	God advokatsed.....	33
4.1.1.	Biträdande jurister på advokatbyråer .....	34
4.2.	Advokaternas självständighet .....	35
4.3.	Lojalitetsplikt och lojalitets- och intressekonflikter .....	36
4.3.1.	Lojalitetsplikten .....	36
4.3.2.	Lojalitetskonflikter.....	37
4.3.3.	Intressekonflikter .....	39
4.4.	Analys av asylprocessens förordnandestruktur och konsekvenser .....	40
4.4.1.	Advokat kårens självständighet i förhållande till Migrationsverket.....	40
4.4.2.	Lojalitetskonflikter i asylprocessen .....	41
4.4.3.	Intressekonflikter i asylprocessen .....	42
4.4.4.	Slutsats .....	42
5.	Undersökning av problemen .....	44
5.1.	Inledning.....	44
5.2.	Om intervjuerna .....	44
5.3.	Resultatet av intervjuerna.....	45
5.3.1.	Förordnandeordningens struktur och biträdenas självständighet.....	45
5.3.2.	Migrationsverkets förordnanden och lämplighetsbedömningar .....	46
5.3.3.	Upplevda sanktioner och otillbörlig press från Migrationsverket.....	47
5.3.4.	Anpassat beteende.....	49
5.3.5.	De asylsökandes förtroende för och val av biträde.....	50

5.3.6.	Sammanfattning .....	51
5.4.	Analys av intervjuerna .....	51
5.4.1.	Självständighet .....	51
5.4.2.	Otillbörlig press och sanktioner .....	52
5.4.3.	De asylsökandes förtroende för biträdena .....	53
5.4.4.	De asylsökandes val av biträde .....	53
5.4.5.	Slutsats .....	54
6.	Analys .....	56
6.1.	Skapar Migrationsverkets dubbla roller lojalitets- och intressekonflikter? .....	56
6.2.	Leder förordnandestrukturen till situationer där biträdena upplever att Migrationsverket utövar press mot biträdena? .....	57
6.3.	Vad är bakgrunden till att Migrationsverket förordnar biträdena? .....	58
6.4.	Obiter dictum – Vem bör förordna biträdena i asylprocessen? .....	59
7.	Källförteckning .....	62
	Bilaga 1, "Ärende om offentligt biträde" .....	67
	Bilaga 2, "Registreringsunderlag" .....	69

## Förkortningslista

BL	Lag om offentligt biträde
DS	Departementsserien
EU	Europeiska Unionen
FPL	Förvaltningsprocesslagen
HD	Högsta domstolen
JT	Juridisk Tidsskrift
LVU	Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga
MIG	Migrationsöverdomstolens avgöranden
NJA	Nytt juridiskt arkiv (Högsta domstolens avgöranden)
Prop.	Proposition
RhJL	Rättshjälpslagen
RP	Finlands regerings proposition
Skr	Regeringsskrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
UNHCR	The United Nations Refugee Agency, FN:s flyktingorgan
Util	Utlänningslagen
VRGA	Advokatsamfundets vägledande regler om god advokatsed

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

En av de allra mest utsatta grupper som finns i världen idag är de människor som flyr från sina hemländer på grund av krig, förföljelse och förtryck, nämligen flyktingar. Sverige är ett av alla länder som flyktingar söker sig till i hopp om att hitta en fristad. För att få stanna krävs det i regel att dessa personer beviljas uppehållstillstånd just på grund av att de är flyktingar eller är alternativt skyddsbehövande, vilket kallas asyl.<sup>1</sup> Få beslut kan vara så avgörande för en enskild som ett beslut om asyl och skillnaderna mellan beviljande och avslag kan vara så långtgående som frihet eller förföljelse och liv eller död.

Väl i Sverige har den asylsökande en långtgående rätt till rättsligt bistånd för att kunna tillvarata sina intressen i form av ett offentligt biträde som bekostas av allmänna medel. Flyktingens asylansökan prövas i första instans av Migrationsverket som också är den myndighet som beslutar i frågor om det offentliga biträdet och därför också förordnar en lämplig jurist som biträde. Om flyktingen får avslag på sin asylansökan kan denne överklaga detta till migrationsdomstolen för att få sin sak prövad i andra instans. Överklagandeförfarandet är ett tvåpartsförfarande där den asylsökandes motpart är Migrationsverket. Ordning innebär således att den asylsökandes rättsliga ombud har blivit utsett av hennes motpart i överklagandeprocessen. Det är vanligt att de asylsökande uppfattar Migrationsverket som sin motpart även vid den första prövningen där Migrationsverket är den handläggande myndigheten, på grund av ärendets ingripande karaktär.<sup>2</sup> För den asylsökande innebär detta att dennes biträde vid ett överklagande är direkt utsett av motparten, och i vissa fall av den som uppfattas vara motparten i asylprocessen.

Det är övervägande advokater och biträdande jurister på advokatbyråer som förordnas till offentliga biträden. Dessa är skyldiga att följa vissa etiska regler vars huvudsyfte är att säkerställa att klientens intressen respekteras och sätts i första rummet. Reglerna syftar till största del mot att stärka denna lojalitetsplikt som advokater måste visa sina klienter samt skapa goda förutsättningar till efterlevnad av lojalitetsplikten. Detta kommer till uttryck genom förbud mot lojalitets- och intressekonflikter. Ett starkt krav ställs också på biträdets självständighet gentemot det allmänna och alla intressen som kan påverka klientlojaliteten.<sup>3</sup> Då följderna av ett avslagsbeslut i en asylprocess potentiellt kan vara mycket ingripande för den asylsökande är de etiska reglerna och principerna än viktigare i

---

<sup>1</sup> UtIL 1:3, 5:1.

<sup>2</sup> SOU 1977:49 s 236 och Prop. 1988/89:86 s 137.

<sup>3</sup> Se VRGA 1.

asylprocessen än i många andra processer. Den asylsökande behov av ett biträde i processen är därför mycket stort.<sup>4</sup>

I flertalet tidnings- och debattartiklar hävdas det att Migrationsverkets dubbla roller medför allhända olika problem för de offentliga biträdena och i slutändan för de asylsökande. I artiklarna påstås det bland annat att Migrationsverket aktivt väljer bort besvärliga och obekväma biträden, vilket i slutändan är en konsekvens av Migrationsverkets dubbla roller.<sup>5</sup> Det framförs också att verket ogärna förordnar obekväma biträden även när dessa har begärts av den sökande samt att en annan myndighet istället borde ansvara för förordnandeprocessen.<sup>6</sup> Det framhålls också att Migrationsverkets regelmässiga prutning av biträdenas ersättningsanspråk kan leda till att den asylsökandes rättssäkerhet eftersätts då biträdena i vissa fall inte kan lägga ner den tid som krävs för att ett fall ska bli tillräckligt utrett.<sup>7</sup> I *Advokaten* berättar ett offentligt biträde om att denne inte längre får några förordnanden från Migrationsverket efter att han vägrat att fråga sina klienter om deras resväg till Sverige i fall då biträdet trodde att detta skulle vara till nackdel för den asylsökande.<sup>8</sup>

Migrationsverkets dubbla roller i processen skapar alltså flera frågor. Är biträdet tillräckligt självständigt gentemot verket för att fullt ut kunna tillvarata den asylsökandes intressen i asylprocessen? Kan ordningen skapa en snedvriden maktbalans mellan Migrationsverket och de asylsökande där myndigheten kan utöva otillbörlig press mot biträdena på grund av sina befogenheter? Skapar ordningen ett beroendeförhållande som kan få följden att biträden eftersätter den asylsökandes intressen för att öka sina möjligheter till framtida uppdrag?

I andra mot de enskilda ingripande måltyper, som straffprocessen och LVU-mål, upplevs det i det närmaste som otänkbart att åklagaren eller den socialnämnd som står bakom tvångsvårdsbeslutet också skulle besluta om vem som ska försvara och biträda den enskilde. Dock leder förordnandebestämmelserna i asylprocessen till en sådan ordning, vilket gör det intressant att ställa frågorna varför Migrationsverket utfärdar den asylsökandes biträde och vilka faktorer och argument som har beaktats och givits företräde framför andra.

---

<sup>4</sup> Prop. 1972:132 s 170-172 och MIG 2006:2

<sup>5</sup> Aftonbladets internetupplaga 2012-10-09, "Besvärliga ombud hamnar på svarta listan", <http://bloggar.aftonbladet.se/oppengranskningmigrationsverket/2012/10/jurist-besvarliga-ombud-hamnar-pa-svarta-listan/>.

<sup>6</sup> Dagens Nyheter Debatt 2006-01-06, "Migrationsverket stoppar de bästa asyladvokaterna", <http://www.dn.se/debatt/migrationsverket-stoppar-de-basta-asyladvokaterna/>.

<sup>7</sup> Svenska Dagbladet Opinion 2012-11-19, "Rättssäkerheten är hotad för asylsökanden", [www.svd.se/opinion/brannpunkt/rattssakerheten-ar-hotad-for-asylsokanden\\_7681466.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/rattssakerheten-ar-hotad-for-asylsokanden_7681466.svd).

<sup>8</sup> Advokaten nummer 1 2005, Advokaten som strider mot Migrationsverket.



## 1.2. Syfte

Syftet med uppsatsen är att utreda om de offentliga biträdena i den nuvarande förordnandeordningen är tillräckligt självständiga i förhållande till Migrationsverket i asylprocessen för att biträdena fullt ut ska kunna tillvarata de asylsökandes intressen. Uppsatsen syftar även till att utreda och analysera de argument och överväganden som ligger till grund för dagens förordnandeordning i asylprocessen.

## 1.3. Frågeställningar

Uppsatsens syfte resulterar i tre stycken frågeställningar.

1. Skapar Migrationsverkets dubbla roller som både de asylsökandes motpart och förordnare av de asylsökandes biträden några intresse- eller lojalitetskonflikter för de offentliga biträdena?
2. Upplever de offentliga biträdena att dagens förordnandestruktur leder till situationer där Migrationsverket utövar eller kan utöva otillbörlig press mot biträdena?
3. Vad är bakgrunden till att Migrationsverket förordnar biträdena i asylprocessen?

## 1.4. Metod och material

För att svara på uppsatsens syfte och frågeställningar kommer jag att använda mig av klassisk juridisk metod, empirisk metod och komparativ metod.

### 1.4.1. Juridisk metod

I uppsatsen används klassisk juridisk metod där rättskällorna lagstiftning, förarbeten, praxis och doktrin studeras och analyseras för att svara på uppsatsens frågeställningar.

I uppsatsen används lagstiftning, förarbeten och utredningar för att förklara och analysera varför rättsläget vad avser förordnandet av offentliga biträden i asylprocessen ser ut det gör. Den juridiska metoden används på så sätt att den argumentation som förts om vem som ska förordna offentliga biträden i asylprocessen i främst förarbeten och utredningar studeras och analyseras. Det är i dessa former som lagstiftarens redogör för sina intentioner och överväganden vid införandet av viss lagstiftning vilket gör att dessa är relevanta för att svara på vad bakgrunden är till att Migrationsverket förordnar offentliga biträden i asylprocessen. Europarätten har inflytande på svensk rätt på området och kommer också att beaktas i detta.

Lagstiftning, doktrin och praxis används också för att utreda om de offentliga biträdena är tillräckligt självständiga för att kunna tillvarata de asylsökandes intressen. I samband med detta kommer jag undersöka om Migrationsverkets dubbla roller skapar några lojalitets- eller intressekonflikter för biträdena. I detta arbete är det främst de advokatetiska reglerna och det som har skrivits om reglerna som kommer att studeras och analyseras. I de etiska reglerna preciseras advokaternas roll och skyldigheter till klienterna. Advokatsamfundets vägledning och uttalanden kommer till stor del användas till detta då det är samfundet som har i uppdrag att utforma dessa regler. Det är intressant att studera de etiska reglerna i dessa frågor av olika skäl. Vid skapandet och i det som är skrivet om det etiska regelverket diskuteras olika förutsättningar som är nödvändiga för att advokaterna fullt ut ska kunna tillvarata klienternas intressen. I reglerna är advokaternas självständighet gentemot det allmänna och alla intressen som kan påverka lojalitetsplikten till klienten centralt. Här behandlas också omständigheter och situationer som anses kunna skada advokaternas självständighet och lojalitetsplikt, såsom intresse- och lojalitetskonflikter. Dagens förordnandeordning kommer att analyseras för att klargöra om ordningen är förenlig med de förutsättningar som anses vara nödvändiga för att klienternas intressen ska upprätthållas.

#### **1.4.2. Empirisk metod**

Inom ramen för uppsatsen kommer jag genomföra en intervjuundersökning för att svara på frågeställningen huruvida de offentliga biträdena upplever att dagens förordnandestruktur leder till situationer där Migrationsverket utövar eller kan utöva otillbörlig press mot biträdena. De fem advokater som intervjuas har alla mångårig erfarenhet från arbetet som offentliga biträden i asylprocessen. Respondenterna intervjuas för att undersöka hur de uppfattar förordnandesystemet och Migrationsverkets dubbla roller i asylprocessen och vilka konsekvenser detta får för deras arbete och för deras klienter. Genom detta vill jag utreda om respondenterna själva anser att de är tillräckligt självständiga gentemot Migrationsverket för att tillvarata klienternas intressen samt om det förekommer att Migrationsverket utövar otillbörlig press gentemot biträdena. Intervju som metod har valts då intervjuer är ett bra verktyg för att undersöka hur yrkesverksamma inom ett visst område uppfattar de lagar som reglerar deras arbetsområde samt lagarnas konsekvenser för dem själva.<sup>9</sup>

Genom den empiriska undersökningen kommer uppsatsen att vinklas och relateras mot verkligheten. Att använda empiri inom rättsvetenskapliga uppsatser kan öka relevansen för den problematik som uppsatsen behandlar och en undersökning kan fungera bra för att studera om problemen faktiskt

---

<sup>9</sup> Sandgren, JT 1995-96, s 1042.

förekommer i praktiken.<sup>10</sup> Om det föreligger problem med dagens förordnandeordning i teorin men sällan förekommer i praktiken kan uppsatsens relevans ifrågasättas.

De Intervjuer som genomförs i undersökningen syftar som sagt till att undersöka hur respondenterna uppfattar och själva ser på dagens förordnandeordning vilket innebär att undersökningen är kvalitativ.<sup>11</sup> Då undersökningen inte syftar till att insamla stora mängder likvärdig och jämförlig information är undersökningens resultat inte generaliserbara.<sup>12</sup> Valet av kvalitativ empiri är dock medvetet då det kvalitativa inslaget skapar större möjligheter att upptäcka och presentera ny och tidigare okänd information. Vid exempelvis en enkätundersökning skulle resultatet vara bundet till och mer beroende av frågeunderlaget och det skulle vara svårt att uppfånga oväntade uppgifter och uppgifter som inte ryms i frågeunderlaget.<sup>13</sup> Vid intervjuer finns det istället en större möjlighet att ta del av annan relevant information som respondenterna förfogar över och metoden kan alltså fungera explorativt.<sup>14</sup>

### *Anonymitet*

Några av respondenterna har önskat att inga specifika uppgifter ska gå att koppla till deras personer vid presentationen av intervjuerna. Begäran om detta kom efter erbjudande om anonymitet. Genom att erbjuda anonymitet ökar möjligheterna till att få ta del av känsliga uppgifter vid undersökningar.<sup>15</sup> Detta är, tillsammans med att jag anser att det av etiska skäl är viktigt att erbjuda uppgiftslämnare anonymitet, syftet till att de intervjuade erbjöds anonymitet.

Ingen av de intervjuade har dock begärt total anonymitet. För att respektera dessa önskemål ser jag två alternativ vid redovisningen av resultatet från intervjuerna. Det ena är att jag berättar vilka respondenterna är och maskerar svaren på olika sätt. De andra är att jag anonymiserar respondenterna för att kunna redogöra för vad som har sagts i intervjuerna på ett tydligt och uttryckligt sätt. Samtliga respondenter svarar i flera fall på samma sätt på olika frågor och påståenden. Om respondenterna inte anonymiseras kan jag inte redovisa att alla de intervjuade svarar likartat på en fråga eller instämmer i ett påstående då detta leder till att uppgifterna kopplas till de personer som önskat anonymitet. Några av respondenterna uttrycker sig dessutom på vissa

---

<sup>10</sup> Sandgren, JT 1995-96, s 736-737.

<sup>11</sup> Esaiasson m.fl., Metodpraktikan, s 237-239, 260. Enligt Sandgren är den juridiska metoden en kvalitativ metod då det sällan är mängden lagar och rättsfall som är intressanta utan det kvalitativa innehållet i ett fåtal. Se Sandgren, JT 1995-96, s 1045-46.

<sup>12</sup> Esaiasson m.fl., Metodpraktikan, s 260.

<sup>13</sup> Esaiasson m.fl., Metodpraktikan, s 283.

<sup>14</sup> Hedin, En liten lathund om kvalitativ metod, s 3.

<sup>15</sup> Singer, Von Thurn och Miller, Public Opinion Quarterly nummer 3 år 1995, s 74.

karaktäristiska sätt och några citat är utmärkande för deras sätt att tala och deras ordval. Genom att anonymisera respondenterna går det inte att koppla samman olika citat med de intervjuade. Detta leder till att jag i större utsträckning kan använda citat i presentationen istället för att parafasera respondenternas uttalanden och svar. Detta gör redovisningen mer autentisk och minskar risken för problem för läsaren att hålla isär respondenternas svar och påståenden från den övriga texten.<sup>16</sup> På grund av detta kommer de intervjuade att anonymiseras i uppsatsen då anonymisering leder till att resultatet kan presenteras på ett uttryckligare sätt än om respondenterna namnges.

Anonymiseringen medför dock kontrollerbarhetsproblem då läsaren inte tillåts ta del av respondenternas namn. Detta leder till att läsaren inte kan kontrollera huruvida de intervjuade har någon faktisk erfarenhet av förordnandeordningen i asylprocessen och därför är lämpade att medverka i undersökningen. Det blir även svårt att bemöta de uppgifter och uttalanden som respondenterna lämnar, särskilt då dessa bygger på subjektiva uppfattningar och upplevelser. För att minska de negativa effekterna av anonymiseringen kommer uppsatsens examinator få ta del av ett separat dokument där respondenterna namnges. De som har önskar anonymitet har lämnat medgivande till detta.

### *Genomförandet av undersökningen*

Av de fem respondenterna var en kvinna och fyra män vilka alla arbetar i Göteborg. Respondenterna valdes ut genom att jag via e-mail kontaktade 12 stycken personer som är upptagna på Migrationsverkets lista över offentliga biträden om de ville medverka i en intervjuundersökning om verkets dubbla roller i asylprocessen. De fem som intervjuas är de som tackade ja till detta, av de övriga sju tackade två nej och de resterande fem svarade inte på förfrågan. Alla intervjuerna genomfördes mellan den sjätte och åttonde november och tog emellan 20 och 30 minuter att genomföra. Fyra av intervjuerna genomfördes i mötesform där själva intervjutillfällena ägde rum i respondenternas kontor och dessa spelades också in. En intervju genomfördes via telefon och denna spelades inte in på grund av problem med en telefons högtalarfunktion. De intervjuade fick på förhand ta del av sju frågor som låg till grund för intervjuerna.<sup>17</sup> Syftet med frågorna var att dessa skulle utgöra en grund för diskussion och direkta svar på frågorna eftersträvades inte. Intervjuernas karaktär var till formen ett samtal där respondenterna fritt berättade om sina upplevelser och synpunkter på det nuvarande förordnandesystemet i asylprocessen. Respondenterna fick också erbjudande om att vara anonyma i uppsatsen vilket två av dessa vill vara i olika mån.

---

<sup>16</sup> Sandgren, Rättsvetenskap för uppsatsförfattare, s 82.

<sup>17</sup> Se avsnitt 5.2. för frågorna.

### 1.4.3. Komparativ metod

En mindre komparativ studie kommer också att genomföras i uppsatsen, i vilken förordnandeordningen i asylprocessen kommer att jämföras med andra rättsområden. Det är främst hur offentliga försvarare och biträden utses i straffprocessen och i LVU-mål som kommer att användas som jämförelseobjekt, men även de nordiska ländernas system för att förordna biträden i asylprocessen kommer presenteras. I uppsatsen används alltså både internationella och framförallt nationella jämförelseobjekt. Rättsvetenskapliga komparativa studier är i regel internationella där företeelser i olika länder jämförs, men metoden kan likväl användas för nationella studier för att öka förståelsen för det studerade området.<sup>18</sup>

Genom att använda komparativ metod kommer förordnandet av offentliga biträden i asylprocessen och bakgrunden till detta att ställas i kontrast med hur och varför förordnadet genomförs i de ovan uppräknade rättsområdena. Tanken med detta är att synliggöra och påvisa de skillnader finns i de olika förordningsordningarna. Genom detta kommer också bakgrundsargumenten till den svenska asylprocessuella ordningen att kontrasteras och tydliggöras. Målet är också att uppvisa alternativa lösningar på ordningen i den svenska asylprocessen. Genom att studera andra staters behandling en specifik företeelse eller liknande områden i inhemsk rätt presenteras andra tillämpbara argument för och emot rättsfenomenet. Metoden möjliggör med andra ord alternativa ingångar och synvinklar till det som studeras.<sup>19</sup> Den komparativa metoden är ett bra verktyg för att bättra på förståelsen för det studerade rättsområdet, då det studerade fenomenet betraktas ur en annan synvinkel. Detta kan i sig leda till en bättre förståelse för, och orsakerna bakom, fenomenet.<sup>20</sup>

### 1.4.4. Materialfrågor

I delar av uppsatsen används myndighetspublikationer för att beskriva rättsläget. Myndighetspublikationer hör inte till de traditionella rättskällorna, men jag har valt att beakta dessa för att beskriva Migrationsverkets egna riktlinjer om hur förordnandet av offentliga biträden ska gå till. Detta görs med syftet att klargöra hur Migrationsverket själva tolkar lagarna som reglerar förordnandet av offentliga biträden. I uppsatsen förekommer en del statistiska uppgifter om till exempel hur stor andel av de offentliga biträdena som är advokater och hur lång tid ett genomsnittligt asylärende tar. Statistiken är från år 2011 och framåt men kan ha förändrats till dagens datum.

---

<sup>18</sup> Bylander, Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll, s 23.

<sup>19</sup> Bogdan, Komparativ rättsvetenskap, s 28-29.

<sup>20</sup> Bogdan, Komparativ rättsvetenskap, s 27-28.

## 1.5. Avgränsning

Meningen med presentationen för rättsläget i de nordiska länderna är inte att denna ska vara en fullständig redogörelse över våra grannländers asylprocesssystem. De nordiska ländernas asylprocessordningar skiljer sig i stor mån både vad gäller rätt till asyl, överklagande, rätt till biträde och andra processuella frågor. Eftersom ländernas rättsordningar till stor del skiljer sig vad avser asylprocessen skulle en bredare jämförelse riskera att bli för stor och falla utanför uppsatsens syfte som primärt rör problematiken med Migrationsverkets dubbla roller. Redogörelsen för de nordiska länderna ämnar därför primärt att klargöra vilken myndighet som ansvarar för förordnandet av det offentliga biträdet.

Europakonventionens regler om rätten till rättvis prövning av civila rättigheter och skyldigheter kommer inte att beaktas i uppsatsen. Orsaken till detta är att rätten till asyl under lång tid placerats utanför begreppet civil rättighet. På senare tid har det dock ifrågasatts om inte asyl inbegrips i begreppet civil rättighet. Uppsatsen kommer dock inte att beröra denna nya problematik då detta för det första faller utanför uppsatsens syfte och för det andra är ett område som är tillräckligt för, och gott och väl förtjänar, en egen uppsats.

I de delar av uppsatsen som behandlar biträdets roll och skyldigheter avses främst advokater och biträdande jurister på advokatbyråer. En orsak till detta är att det är dessa som är bundna av de etiska regler som framförallt omfattar den lojalitetsplikt som åligger advokatväsendet att visa klienterna. Argumentationen om reglernas utformning, mening och förutsättningar är därför främst riktad mot advokaternas situation. En annan orsak är att den stora majoriteten av de personer som förordnas till offentliga biträden antingen är advokater eller biträdande jurister.<sup>21</sup>

## 1.6. Disposition

Den första delen av kapitel två beskriver hur rättsläget ser ut angående offentliga biträden i asylprocessen. I den andra delen jämförs förordnandeordningen i asylprocessen med vilken myndighet som förordnar det offentliga biträdet i de nordiska länderna i asylprocessen samt hur förordnandeordningen ser ut i LVU-mål och i straffprocessen.

I den första delen av kapitel tre beskrivs bakgrunden till förordnandeordningen i asylprocessen. I kapitlets andra del analyseras de argument som har legat till grund för ordningen.

---

<sup>21</sup> Statskontoret 2012:30 s 27-29

I det fjärde kapitlet beskrivs de advokatetiska reglerna och vikten av advokaternas självständighet för att reglerna ska efterlevas. Här analyseras också huruvida de offentliga biträdena är tillräckligt självständiga i asylprocessen för att situationer där det föreligger intresse- och lojalitetskonflikter inte ska uppstå.

I det femte kapitlet redogörs för den intervjuundersökning som har genomförts, där respondenternas olika svar och redogörelser analyseras.

I det avslutande kapitel sex svaras det på uppstatsens frågeställningar. Här förs också en diskussion om vilken myndighet som istället för Migrationsverket borde förordna det offentliga biträdet i asylprocessen.

## 2. Rättsläget på området idag

### 2.1. Rätten till offentligt biträde i asylprocessen

#### 2.1.1. Inledning

I Sverige har sedan länge som princip gällt att ingen ska avlägsnas från landet utan att först ha erbjudits rättslig hjälp i form av ett offentligt biträde.<sup>22</sup> Utlänningslagen 18:1 föreskriver att enskilda i mål som rör bland annat avvisning och utvisning har rätt till ett offentligt biträde om det inte måste antas att behov för detta saknas. Ungefär 60 % av de asylsökande får ett offentligt biträde förordnat.<sup>23</sup> Migrationsverket prövar oftast i samband med en asylansökan om den asylsökande ska avvisas och i detta läge föreligger det en stark presumtion för rätt till offentligt biträde.<sup>24</sup> Presumtionen kan brytas i fall där det är klart att den asylsökande kommer att beviljas uppehållstillstånd och i fall där det är uppenbart att det inte föreligger några skäl för uppehållstillstånd.<sup>25</sup> Dessutom saknar asylsökande som omfattas av Dublinförordning och ska få sin sak prövad i en annan EU-medlemstat rätt till offentligt biträde.<sup>26</sup> Undantagen är anledningarna till att det inte förordnas biträden i mer än 60 % av fallen. EU:s Asylprocedurdirektiv föreskriver också att medlemstaterna ska ge asylsökanden kostnadsfritt rättsligt bistånd och/eller biträde efter ett avslagsbeslut, alltså först i andra instans.<sup>27</sup> Stadgandet urvattnas dock kraftigt av olika undantag.<sup>28</sup> Bland annat så behöver medlemsstaterna endast erbjuda hjälp i fall där det är sannolikt att den asylsökandes överklagan kommer att bifallas. Svensk lag går alltså längre än vad direktivet kräver då den sökande har rätt till ett offentligt biträde redan i första instans.

En asylsökande kan i regel inte det svenska språket och har inte heller någon egentlig kunskap om hur det svenska rättsväsendet fungerar, och själva asylbeslutet är i många direkt avgörande för den sökandes framtid.<sup>29</sup> På grund av detta har den asylsökande en långtgående rätt till ett offentligt biträde.<sup>30</sup> Det är inte bara av vikt att den sökande erbjuds hjälp i form av ett biträde, det är också

---

<sup>22</sup> Prop. 1977/78:90 s 67.

<sup>23</sup> Statskontoret 2012:30 s 27.

<sup>24</sup> I MIG 2006:2 ansåg Migrationsöverdomstolen att Migrationsverket gjort fel som entledigat ett biträde efter den asylsökandes önskemål om detta. Med den starka rätt till biträde som bakgrund borde Migrationsverket istället ha tolkat begäran om " uppsägning" av biträdet som en begäran om byte av biträde istället för som en begäran om entledigande av biträdet.

<sup>25</sup> Prop. 1977/78:90 s 67.

<sup>26</sup> Diesen m.fl., Prövning av migrationsärenden – Bevis 8, s 299-300.

<sup>27</sup> Asylprocedurdirektivet Art. 15 p 2.

<sup>28</sup> Asylprocedurdirektivet Art. 15 p 3 och Diesen m.fl., Prövning av migrationsärenden – Bevis 8, s 291.

<sup>29</sup> UNHCR, Kvalitet i svensk asylprövning, s 36-37.

<sup>30</sup> Se till exempel Prop. 1972:132 s 170-172 och Prop. 1987/88:73 s 37.



viktigt att den sökande känner förtroende för detta, vilket också gäller för offentliga biträden i allmänhet.<sup>31</sup> Förtroendet för biträdet är dock särskilt viktigt i asylprocesser då den sökande ofta lider av olika trauman, varit utsatt för övergrepp eller av andra anledningar har svårt att visa förtroende.<sup>32</sup> Rätt till biträde och förtroende för detta är således av särskild vikt i asylprocessen.

### 2.1.2. Vem förordnar biträdet

Det ankommer på Migrationsverket att besluta om och förordna det offentliga biträdet i egenskap av handläggande myndighet.<sup>33</sup> Migrationsverket förordnar i regel biträdet redan innan själva asylutredningen äger rum.<sup>34</sup> I det här läget är inte Migrationsverket den asylsökandes motpart utan endast beslutande myndighet. Vid ett överklagande av ett för den asylsökande negativt beslut till migrationsdomstolen blir Migrationsverket däremot den asylsökandes motpart i domstolsprocessen.<sup>35</sup> Den asylsökande kan endast få biträdet utbytt om det föreligger särskilda skäl för detta vilket leder till att den asylsökande i regel företräds av det biträde som Migrationsverket tidigare förordnat.<sup>36</sup> Det är således som huvudregel Migrationsverket som förordnar biträdet i asylprocessen och som vid överklagan efter ett avslagsbeslut blir den asylsökandes motpart.

Den asylsökande har också en vittgående rätt att själv välja vem som ska förordnas till dennes offentliga biträde. Om den asylsökande själv har föreslagit en lämplig person ska denna önskan infrias om det inte föreligger särskilda skäl som talar emot önskemålet.<sup>37</sup> Tidigare gällde att det önskade biträdet skulle nekas om detta skulle medföra avsevärt ökade kostnader. Detta har nu slopats och vägs istället in i den generella bedömningen huruvida det föreligger särskilda skäl mot önskemålet. Skälen för avskaffandet är att stärka den enskildes rätt att själv välja biträde och att rena kostnadsskäl ska väga mindre tungt vid bedömningen.<sup>38</sup> I propositionen framhålls det att: *”Regeringen anser att möjligheten att i en rättslig angelägenhet få ett biträde som har stora kunskaper på det rättsområde som angelägenheten hör och som den enskilde känner förtroende för är av central betydelse i ett rättssamhälle. Principen om det fria biträdesvalet är därför viktig och den bör kunna inskränkas endast om det finns starka skäl för det”*.<sup>39</sup> Rätten att själv välja sitt biträde är således ett viktigt och starkt intresse för de asylsökande i asylprocessen. Det är Migrationsverket som

---

<sup>31</sup> Prop. 2008/09:232 s 17.

<sup>32</sup> Diesen m.fl., Prövning av migrationsärenden – Bevis 8, s 305.

<sup>33</sup> BL 2§.

<sup>34</sup> UNHCR, *Kvalitet i svensk asylprövning*, s 40-41.

<sup>35</sup> UtIL 14:1, 3, 16:1 och 16:6 jämfört med FRP 7a §.

<sup>36</sup> BL 5§ jämfört med RhjL 26§.

<sup>37</sup> BL 5§ jämfört med RhjL 26§.

<sup>38</sup> Prop. 2008/9:232 s 16-18.

<sup>39</sup> Prop. 2008/9:232 s 17. Det lämnas inte några exempel för vad som utgör starka skäl i propositionen.

ska förordna biträdet, men det är viktigt att den asylsökandes önskan tillmötesgås samt att det krävs starka skäl av ansvarig myndighet för att inte göra detta.

### 2.1.3. Vem kan förordnas till offentligt biträde

Till offentligt biträde får en advokat, biträdande jurist eller någon annan som är lämplig för uppdraget förordnas.<sup>40</sup> Det föreligger inte någon form av advokatmonopol såsom det i princip gör för offentliga försvarare, utan även personer helt utan juridisk utbildning kan förordnas som offentliga biträden.<sup>41</sup> Det är dock främst advokater och biträdande jurister på advokatbyråer som är tänkta att förordnas. Detta grundas i att de enskildas intressen kan säkerställas genom de tillsyns- och kontrollmöjligheter som finns gentemot advokatväsendet vilka ytterst grundas på rättegångsbalkens regler om god advokatsed. Andra som vill verka som biträden ska bara komma ifråga om de har stora kunskaper på det aktuella området och att de genom detta kan bidra till att den rättsliga angelägenheten behandlas på ett bättre och mer effektivt sätt än om en allmänpraktiserande advokat hade haft hand om fallet.<sup>42</sup> En verklig prövning av det potentiella biträdets kvalifikationer ska genomföras av den förordnande myndigheten och som huvudregel gäller att den som förordnas ska ha en juristexamen.<sup>43</sup> Sammantaget har alltså advokater ett visst företräde framför andra sakförare till att förordnas som offentliga biträden<sup>44</sup>.

Advokater och biträdande jurister ges företräde vid förordnanden till offentliga biträden i asylprocesser och förordnas oftare än andra jurister och personer utan juristexamen. I runt 80 % av de fall som ett offentligt biträde förordnas är det en advokat eller biträdande jurist som får uppdraget medan de övriga fallen nästan uteslutande går till andra jurister. Det är endast i väldigt få fall som personer utan juristexamen förordnas.<sup>45</sup> Den stora majoriteten av de personer som är upptagna på Migrationsverkets lista över offentliga biträden är advokater eller biträdande jurister på advokatbyråer.<sup>46</sup>

### 2.1.4. Migrationsverkets riktlinjer om offentliga biträden

I praktiken ska Migrationsverket först och främst pröva om den asylsökande har rätt till ett offentligt biträde. När väl ett biträde förordnas ska också denna vara lämplig för uppdraget. Advokater och

---

<sup>40</sup> BL 5§ jämfört med RhjL 26§.

<sup>41</sup> Se Rättegångsbalken 21:5 för vem som får förordnas till offentligt försvarare.

<sup>42</sup> Prop. 1996/97:9 s 155.

<sup>43</sup> Renfors och Sverne Arvill, Rätthjälpslagen, s 132.

<sup>44</sup> Ekelöf och Edelstam, Rättegång 1, s 196.

<sup>45</sup> Statskontoret 2012:30 s 27-29 och SOU 2008:65 s 103.

<sup>46</sup> SOU 2008:65 s 93.

biträdande jurister på advokatbyråer presumeras av Migrationsverket vara lämpliga för uppdraget. Andra som önskar blir förordnande måste visa att de är lämpliga genom att till exempel ge in en meritförteckning.<sup>47</sup> Särskilda krav kan också ställas på biträden som ska förordnas i uppdrag där den asylsökande är särskilt utsatt, som i barnärenden.<sup>48</sup>

Om den sökande själv har valt ett biträde ska Migrationsverket i första hand välja denna om inte särskilda skäl talar emot detta. I denna bedömning väger Migrationsverket flera skäl mot varandra, framförallt den asylsökandes önskan, men också biträdets lämplighet, processens effektivitet och biträdets tillgänglighet<sup>49</sup>. Tidigare gällde att den enskildes val även skulle nekas om detta medförde avsevärt ökade kostnader men undantaget slopades med avsikten att den enskildes val skulle stärkas på bekostnad av de ekonomiska konsekvenserna.<sup>50</sup> Trots detta anges det i den mall som Migrationsverket använder för att meddela avslagsbeslut vid val av offentligt biträde att myndigheten ska avslå en begäran av ett visst biträde om detta medför avsevärt ökade kostnader.<sup>51</sup> Dessutom så framgår det av verkets riktlinjer att: *"Observera att Migrationsverkets bedömning av vad som är 'avsevärt ökade kostnader' inte påverkas av att ett föreslaget biträde förklarar sig avstå från en del av ersättningen (t ex resekostnader) för att på så sätt få uppdraget"*.<sup>52</sup> Att avslå en begäran om ett visst önskat biträde på grund av att detta skulle leda till avsevärt ökade kostnader strider alltså mot lagstiftarens intentioner. Det är enligt Migrationsverket en förutsättning för att förordna ett visst biträde att denne kan delta vid en muntlig genomgång vid en tidpunkt som är fastställt innan förordnandet genomförs.<sup>53</sup>

Migrationsverket genomför just nu en övergång till en web-baserad biträdessida där de offentliga biträdena kan logga in och i en kalenderfunktion ange vilka datum som de kan åta sig uppdrag som offentligt biträde.<sup>54</sup> Genom detta kommer kontakten mellan Migrationsverket och biträdena ske via biträdessidan istället för som nu med e-post, telefon och brevlades. Systemet syftar till att effektivisera förordnandeprocessen, en jämnare ärendefördelning, en bättre biträdessförteckning samt ökad service till biträdena.<sup>55</sup> Det nya internetbaserade förordnandesystemet har blivit föremål för stark kritik från advokathåll. Kritiken har bland annat riktats mot att det nya systemet innebär att Migrationsverket övervältrar en stor del av det administrativa arbetet vid förordnanden på biträdena

---

<sup>47</sup> Migrationsverket, Handbok i migrationsärenden, s 14-15.

<sup>48</sup> Migrationsverket, Handbok i migrationsärenden, s 15.

<sup>49</sup> Migrationsverket, Handbok i migrationsärenden, s 16-17.

<sup>50</sup> Se avsnitt 2.1.2.

<sup>51</sup> Se bilaga 1, "Ärende om offentligt biträde".

<sup>52</sup> Migrationsverket, Handbok i migrationsärenden, s 20.

<sup>53</sup> Migrationsverket, Handbok i migrationsärenden, s 17.

<sup>54</sup> Migrationsverket, En modern e-förvaltning, s 1.

<sup>55</sup> Migrationsverket, En modern e-förvaltning, s 2.

vilket är en ökad arbetsbörda som dessa inte kan få någon ersättning för.<sup>56</sup> Vidare hävdas det att om systemet ska verka för att förordnandena sprids ut mer rättvist så kommer mer erfarna och etablerade advokater att missgynnas, vilket kan leda till försämrad rättssäkerhet för de asylsökande.<sup>57</sup> Systemet sägs också kunna leda till att advokaternas oberoende mot verket kan påverkas, då biträdena i större mån måste anpassa sina tider efter Migrationsverkets önskemål.<sup>58</sup>

## **2.2. Förordnande av offentliga biträden i Norden, LVU-mål och i straffprocessen**

### **2.2.1. Förordnandet av offentligt biträde i asylprocessen i Finland, Norge och Danmark**

Jag har valt att studera vem som förordnar det offentliga biträdet i asylprocessen i de nordiska länderna på grund av att ländernas kulturer är väldigt likartade samt att länderna traditionellt delar flera juridiska likheter. De nordiska ländernas juridiska utbyte och likheter kallas vanligen för den nordiska rättsgemenskapen. Inom asylprocessen skiljer sig dock ländernas system åt bland annat avseende rätten till biträde och asyl samt i andra processuella frågor. Det föreligger också skillnader mellan ländernas deltagande i det europeiska samarbetet. Norge är som bekant inte med i EU och Danmark har valt att stå utanför EU:s asylsamarbete.<sup>59</sup> I sammanhanget är det Finland som är mest intressant att jämföra den svenska ordningen med. Detta på grund av att Finlands och Sveriges asylsystem formellt är väldigt lika varandras.

I Finland är det Migrationsverket som prövar asylansökan i första instans.<sup>60</sup> Vid ett negativt asylbeslut har den sökande rätt att överklaga detta till Helsingfors förvaltningsdomstol. Både den asylsökande och Migrationsverket har rätt att överklaga förvaltningsdomstolens beslut till Högsta Förvaltningsdomstolen.<sup>61</sup> Den asylsökande har under asylprocessen rätt till rättshjälp om denne uppfyller kraven i rättshjälplagen och uppdraget att förordna ett offentligt biträde faller på den

---

<sup>56</sup> Advokaten nummer 4 år 2012.

<sup>57</sup> Advokatsamfundet i brev till Anders Danielsson.

<sup>58</sup> Advokatsamfundet i brev till Anders Danielsson.

<sup>59</sup> <http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Vad-EU-gor/Asyl-och-invandring/>.

<sup>60</sup> Finska UtL 67 §.

<sup>61</sup> Finska UtL 193, 195 och 196 §§.

finska motsvarigheten till Rättshjälpsmyndigheten, de statliga Rättshjälpsbyråerna.<sup>62</sup> Det är också Rättshjälpsbyråerna som förordnar biträdet i andra måltyper.<sup>63</sup>

I Norge har den asylsökande rätt till ett offentligt biträde i de flesta situationer. En viss uppdelning görs dock beträffande rätten till biträde beroende på om den asylsökande överklagar ett negativt beslut från Utlendingsdirektoratet (norska Migrationsverket) eller inte. I vissa fall får nämligen den sökande rättshjälp i form av ett biträde först när denne överklagar och inte tidigare i processen, alltså i andra instans.<sup>64</sup> Det är domstolen eller Justitie- och beredskapsdepartementet som beslutar i frågor om biträdet.<sup>65</sup> Det är följaktligen inte Utlänningsdirektoratet som förordnar biträdet i norska asylprocesser.

I det danska rättssystemet har den asylsökande rätt till ett rättsligt biträde vid överklagan av beslut från Udlændingetjenesten, som är första instans i asylprocessen. Överklagan riktas till nämnden för överklagande i migrationsfrågor, Flygtningenævnet. Det är också Flygtningenævnet som utser biträdet.<sup>66</sup> Det är alltså först i andra instans som biträdet förordnas. Flygtningenævnet är i mångt och mycket uppbyggd som en domstol med oberoende juristdomare.<sup>67</sup>

### **2.2.2. Förordnadhet av offentligt biträde och försvarare i LVU-mål och i straffprocessen.**

Gemensamt för asylärenden, brottmål och de så kallade tvångsvårdsmålen, till vilka LVU-målen hör, är att dessa kan vara extremt ingripande mot den enskilde då denne i sådana mål kan bli utvisad, bli dömd till fängelse eller tvingas till olika former av vård och omhändertagande. På grund av detta är själva processen i dessa måltyper särskilt viktig för den enskilde och denne har därför också som regel rätt till ett offentlig försvarare eller ett offentligt biträde.<sup>68</sup> Det föreligger dock en viss skillnad mellan måltyperna. Straff och tvångsomhändertaganden är de av samhällets sanktioner som är de skarpaste i form av ingrepp i den personliga sfären och grundar sig på antingen brottsligt beteende från den straffades sida eller missförhållanden i den omhändertagnes livssituation. Att ansöka om

---

<sup>62</sup> Finska UtL 9§ jämfört med Finska RhjL 2, 3, 8 och 11 §§.

<sup>63</sup> Finska RhjL 11 §.

<sup>64</sup> Norska RhjL 11 § och norska UtL 92 §.

<sup>65</sup> Norska RhjL 13 § och norska UtL 92 §.

<sup>66</sup> Danska UtL 53a, 55 §§ och <http://flygtning.dk/danmark/asyl/om-dansk-flygtningehjaelps-asylraadgivning/faq-spoergsmaal-og-svar/>.

<sup>67</sup> Danska UtL 53§.

<sup>68</sup> Se bland annat 1972:132 s 170-172, MIG 2006:2 och Ekelöf och Edelstam, Rättegång 1, s 74 för vikten av ombud i sådana mål.

asyl är att göra anspråk på en rättighet. Avslag på en asylansökan innebär däremot ofta att den asylsökande riskerar avvísning eller utvisning vilket är en ingripande tvångsåtgärd.

Den åtalade eller misstänkte har i straffprocessen en vidsträckt rätt till en försvarsadvokat, och det är domstolen som förordnar densamme.<sup>69</sup> Att det ska vara upp till rätten att förordna försvararen har inte diskuterats djupare i vare sig Rättegångsbalkens förarbeten eller i senare utredningar, utan förordnandeordningen förklaras vara ett måste och en självklarhet.<sup>70</sup>

LVU-målen rör tvångsmässiga omhändertaganden av barn och ungdomar som behöver vårdas utanför sina hem.<sup>71</sup> Det har länge ansetts vara av stor vikt att de som är föremål för en sådan prövning bereds rätt till ett offentligt biträde på grund av att det ofta är fråga om rena och väldigt ingripande tvångsåtgärder mot den enskilde.<sup>72</sup> Dessa mål behandlas av förvaltningsrätten och det är därför också domstolen som förordnar det offentliga biträdet<sup>73</sup>. Lagen om offentligt biträde föreskriver att det är den myndighet eller domstol som handläggande ärendet som ska fatta beslut om det offentliga biträdet, men andra lagar har företrädde framför denna.<sup>74</sup> I LVU-målen är det domstolen som beslutar om biträdet även i fall där det är någon annan myndighet som handlägger ärendet på grund av att detta regleras direkt i LVU.<sup>75</sup> Detta sker i brådskande fall där socialnämnden själv fattar beslut om tvångsvård, men beslutet ska underställas förvaltningsrätten inom en vecka.<sup>76</sup> LVU-förfarandet påbörjas i de flesta fall genom att berörd myndighet ansöker om omhändertagande av den unge hos förvaltningsrätten, och blir i och med detta part i målet och motpart till den enskilde.<sup>77</sup>

Frågan om huruvida någon annan myndighet ska utse biträdet i tvångsvårdsmålen generellt har behandlats i en proposition med förslag till ändringar i den tidigare rättshjälpslagen, där förslaget dock förkastades. I propositionen gjordes bedömningen att en ordning där handläggande myndighet förordnade biträdet visserligen skulle leda till vissa tids- och effektivitetsvinster men att detta också medförde flera nackdelar.<sup>78</sup> Bland annat påpekades det att en enhetlig tillämpning av reglerna

---

<sup>69</sup> Rättegångsbalken kapitel 21:3, 3a och 4 §§.

<sup>70</sup> Prop. 1942:5 s 200.

<sup>71</sup> Renfors och Sverne Arvill, Rättshjälpslagen, s 220-221.

<sup>72</sup> Se till exempel Prop. 1972:132 s 170-172.

<sup>73</sup> Renfors och Sverne Arvill, Rättshjälpslagen, s 220-221.

<sup>74</sup> BL 1 och 2 §§.

<sup>75</sup> LVU 39 § 3 st. för mål som handläggs i socialnämnd.

<sup>76</sup> LVU 6 och 7 §§.

<sup>77</sup> LVU 4 och 7 §§.

<sup>78</sup> Prop. 1972:132 s 188.

svårligen skulle kunna uppnås på grund av det stora antalet förvaltningsmyndigheter som skulle komma att besluta i sådana ärenden samt att vissa principiella skäl talade emot detta.<sup>79</sup>

### 2.3. Slutsats

Bland de nordiska länderna är Sverige ensamt om att låta Migrationsverket utse det offentliga biträdet. Visserligen så skiljer sig rätten till offentligt biträde i de nordiska ländernas asylprocessordningar, men det är utmärkande att det bara är i Sverige som den första beslutande myndigheten utser biträdet. Det är intressant att se att det i Finland är rättshjälpsmyndigheten som förordnar biträdet i asylprocessen. Detta var också den ordning som gällde i Sverige innan Migrationsverket övertog denna roll.<sup>80</sup> I Finland har det diskuterats att som i Sverige överföra förordnandeuppdraget till den myndighet som handlägger ärendet men förslaget förkastades. Den huvudsakliga anledningen till detta var att bedömningarna och besluten skulle vara mer enhetliga och konsekventa om endast en myndighet ansvarade för förordningarna.<sup>81</sup> Att flytta förordnandeuppdraget till Rättshjälpsmyndigheten är också ett tänkbart alternativ till den svenska förordnandeordningen.<sup>82</sup>

Till skillnad från asylprocessen avgörs LVU-mål av förvaltningsrätten som första instans men ärendet inleds av olika myndigheter och nämnder, såsom kommunala socialnämnder. Samma tidssparande argument som för att rättfärdiga ordningen i asylprocessen borde kunna tillämpas också här, då exempelvis socialnämnden inte skulle behöva gå omvägen och upplysa rätten om att den enskilde har rätt att få ett biträde förordnat. Detta har också diskuterats i en proposition med förslag till ändringar i den tidigare rättshjälpslagen. I denna framfördes att en ordning där den beslutande myndigheten förordnade biträdet skulle leda till vissa tids- och effektivitetsvinster.<sup>83</sup> Förslaget förkastades på grund av att en enhetlig tillämpning av reglerna svårligen skulle kunna uppnås på grund av antalet förvaltningsmyndigheter som skulle komma att besluta i sådana ärenden samt att principiella skäl talade emot detta.<sup>84</sup> När förordnandeuppdraget i asylprocessen flyttades till Migrationsverket var tidseffektiviteten avgörande och viktigare än de principiella invändningar som talade emot detta.<sup>85</sup> Detta torde innebära att de principiella invändningarna, i kombination med

---

<sup>79</sup> Prop. 1972:132 s 188-189.

<sup>80</sup> Se avsnitt 3.1.

<sup>81</sup> RP 82/2001 s 57.

<sup>82</sup> Se avsnitt 6.4.

<sup>83</sup> Prop. 1972:132 s 188.

<sup>84</sup> Prop. 1972:132 s 188-189. De principiella skälen preciseras ej.

<sup>85</sup> Se avsnitt 3.1.

argumentet om beslutskoherens, anses vara viktigare i LVU-målen än i asylprocessen trots att graden av ingripande mot den enskilde är jämförbart i måltyperna.<sup>86</sup>

Det finns dock en stor skillnad mellan asylprocessen och LVU-mål. I asylprocessen blir Migrationsverket den asylsökandes motpart först när denne överklagar beslutet. I LVU-målen blir däremot socialnämnden den enskildes motpart direkt när nämnden begär att förvaltningsrätten ska besluta om tvångsvård. I vissa fall beslutar socialnämnden själv om tvångsvård men sådana beslut ska underställas förvaltningsrättens prövning redan inom en vecka vilket innebär att socialnämnden alltid blir den enskildes motpart. Detta kan medföra att de principiella invändningarna spelar större roll i LVU-målen än i asylprocessen.

I straffprocessen är det domstolen som utser den offentliga försvararen. Vad avser rätten till försvarare har det framhållits att trots att åklagaren formellt ska vara objektivt i straffprocessen är det av yttersta vikt för den åtalade att denne har rätt till en försvarare då det inte kan förutsättas att åklagaren arbetar lika nitiskt till nytta som till nackdel för den åtalade.<sup>87</sup> Den åtalades rätt till försvarare har i förarbetena till Rättegångsbalken ansetts vara av särskilt intresse för den åtalade med anledning av att åklagaren är dennes motpart. På denna grund förutsätts den åtalade ha behov av en för att kunna tillvarata sin rätt i processen.<sup>88</sup> Både i straffprocessen och i asylprocessen ska de enskildas motpart vara objektiv, men i straffprocessen anses försvararen vara särskilt viktig på grund av att åklagaren inte kan förutsättas vara helt objektiv. Detta är en stor skillnad mellan straffprocessen och asylprocessen. I asylprocessen har vid en överklagande process den asylsökandes motpart förordnat biträdet medan den åtalade är i behov av en försvarare för att tillvarata sin rätt gentemot motparten. Det förligger dock en stor skillnad mellan åklagarnas och Migrationsverkets roller som motparter. I asylprocessen blir Migrationsverket motpart först vid ett överklagande medan åklagaren ansvarar för förundersökningen och väcker åtal mot den misstänkte.

I Norden är Sverige unikt med att låta den myndighet som beslutar om asyl också förordna den asylsökandes offentliga biträde. Även i jämförelse med LVU-målen och straffprocessen utmärker sig asylprocessen genom att det är den asylsökandes motpart som har utsett biträdet när Migrationsverkets beslut överklagats och prövas i migrationsdomstolen.

---

<sup>86</sup> 1972:132 s 171. Gemensamt för måltyperna är att de kan leda till tvångsåtgärder som starkt begränsar den enskildes rörelsefrihet.

<sup>87</sup> Ekelöf och Edelstam, Rättegång 1, s 73-74

<sup>88</sup> Prop. 1931:80 s 108.



## 3. Bakgrund till varför Migrationsverket utser biträdet i asylprocessen

### 3.1. Migrationsverket anförtros uppdraget

Migrationsverket övertog förordnandeuppdraget i samband med att den nya utlänningslagen infördes. Tidigare innehade rättshjälpsnämnderna uppdraget och förordnandereglerna fanns i den dåvarande rättshjälpslagen.<sup>89</sup> Det huvudsakliga syftet med den nya utlänningslagen och de förändringar av den svenska asylprocessen som då genomfördes var att korta handläggningstiderna i asylprocesserna då handläggningstiderna var så långa att de dels inte kunde anses vara rättssäkra och dels var processekonomiskt dyra.<sup>90</sup> Handläggningstiderna i asylärenden förväntades i och med reformen förkortas i väsentlig mån då en mindre myndighet, Rättshjälpsnämnderna, behövde sätta sig in i ärendet.<sup>91</sup> Det bedömdes att ett visst ökat resursbehov skulle kunna uppstå hos Migrationsverket som ett resultat av detta, men överlag var det propositionens mening att samhällets kostnader skulle minska genom förändringen.<sup>92</sup> De asylsökandes intresse av en kortare handläggning framhålls också som ett argument för reformen då: *"De långa väntetiderna idag knappast går att förena med kravet på rättssäkerhet"*.<sup>93</sup> Det bör även påpekas att Migrationsverket aldrig blev den sökandes motpart vid ett överklagande vid tidpunkten, utan detta var en konsekvens av EU:s Asylprocedurdirektiv.<sup>94</sup>

Förslaget fick dock utstå kritik från flera olika remisinstitanser, däribland Advokatsamfundet och DO.<sup>95</sup> Kritiken grundades huvudsakligen på att det inte hade presenterats några grunder för att den dåvarande ordningen försenade processen eller för att en ändring skulle vara tidseffektiviserande. Det riktades också kritik mot att det på principiella grunder måste anses vara tveksamt om det är rätt att en myndighet som för den asylsökande ofta framstår som dennes motpart ska förordna dennes biträde. Advokatsamfundet framförde här också att en ordning där den beslutande myndigheten också förordnar den sökandes biträde påverkar försvagar advokaternas självständighet gentemot det allmänna. Enligt samfundet medförde reformen att advokaternas självständighet i förhållande till staten, och framförallt Migrationsverket, försvagades. Denna kritik avfärdades i propositionen

---

<sup>89</sup> 1972 års rättshjälpslag, 41 och 43 §§ och Arrfelt, Rättshjälpslag, s 154, 159-161.

<sup>90</sup> Prop. 1988/89:86 s 48-49.

<sup>91</sup> Prop. 1988/89:86 s 137. Det betänkande som delvis legat till grund för propositionen menar att en reform där Migrationsverket beslutar om offentliga biträden borde leda till en viss tidsvinst och inte en väsentlig sådan som det påstås i propositionen, se propositionens sida 265. Några argument för en större tidsvinst än vad som påstås i betänkandet anförs inte i propositionen.

<sup>92</sup> Prop. 1988/89:86 s 140.

<sup>93</sup> Prop. 1988/89:86 s 48-49.

<sup>94</sup> Se avsnitt 3.3.

<sup>95</sup> Prop. 1988/89:86 s 314-315.

förhållandevis slentrianmässigt, då den tidsmässiga vinsten skulle överstiga de principiella motargumenten.<sup>96</sup>

Det är alltså den potentiella tidsvinsten som är avgörande för att Migrationsverket ska överta förordnadet av offentliga biträden, även om dessa inte är direkt utredda. Den kritik som riktades vid beredning i form av olämpligheten av att den myndighet som framstår som den asylsökandes motpart förordnar dennes biträde och rädslan för att förändringen skulle medföra bristande självständighet för biträdena avfärdas som mest principiell. Detta kan förmodligen förklaras av att förändringen genomfördes innan Migrationsverket blev den asylsökandes motpart vid ett överklagande.

### 3.2. Ny Biträdeslag, ny diskussion

I samband med förarbetena till den nya lagen om offentligt biträde riktade Rättshjälpsnämnderna kritik mot att Migrationsverket, och inte en fristående myndighet, beslutade om offentliga biträden.<sup>97</sup> Regeringen bemöter detta med att det skulle vara oundvikligt att en förändring av systemet skulle medföra att förordnandet av biträden skulle ta längre tid. Vidare framfördes det att: *”Även med modern teknik torde mer resurser gå åt och handläggningstiden bli i vart fall någon dag längre. Det måste därför finnas starka skäl för att låta någon annan myndighet ta över beslutanderätten i denna fråga”*.<sup>98</sup> Kostnadsökningen beräknades till ungefär 400 kr per asylärende och tidsvinsten till mellan en och två dagar.<sup>99</sup>

Vissa förvaltningsprocessuella förändringar hade vid tiden för propositionen genomförts vilket medfört att Migrationsverket numera blev den asylsökandes motpart i förvaltningsrätten vid överklagande av vissa mindre beslut och frågor. Även om Migrationsverket nu faktiskt blev den asylsökandes motpart i vissa ärenden ansågs detta inte var ett tillräckligt starkt skäl för att flytta beslutanderätten, främst för att detta som sagt endast skedde i speciella undantagsfall. I propositionen framförs också att det inte är centralt vem som utfärdar biträdet. Det viktiga är istället att biträdet är tillräckligt kompetent och kvalificerat för att tillvarata den asylsökandes intressen. I propositionen framhålls det att Migrationsverket är minst lika lämpad som någon annan myndighet att bedöma biträdens kompetens.<sup>100</sup> Den asylsökandes intressen var alltså med detta att anse som

---

<sup>96</sup> Prop. 1988/89:86 s 137. Inget svar ges angående remisytttrandet om att inga grunder för en potentiell tidsvinst hade presenterats.

<sup>97</sup> Prop. 1996/97:9 s 185.

<sup>98</sup> Prop. 1996/97:9 s 187.

<sup>99</sup> Prop. 1996/97:9 s 187. Vad avser de ökade kostnaderna räknades det i propositionen med en fördröjning på två dagar, samtidigt som den genomsnittliga flyktningkostnaden låg på ungefär 200 kronor dygnet.

<sup>100</sup> Prop. 1996/97:9 s 187-188.

tillräckligt skyddade, och påverkades i alla fall inte i tillräcklig grad för att en förändring skulle vara motiverad.

Den sökandes intressen ställs i förarbetet mot den ekonomiska vinst som påstås vara ett resultat av tidseffektivisering. En skillnad gentemot den första behandlingen av frågan är tidseffektivisering inte lyftes fram som de asylsökandes intresse. De asylsökandes intressen används istället endast för att argumentera mot den nuvarande ordningen. Det kan också diskuteras om en till två dagar är att betrakta som en väsentlig tidsvinst i sammanhanget. Att det potentiella tidssparandet skulle vara väsentligt var som tidigare beskrivits den huvudsakliga anledningen till att Migrationsverket ålades befogenheten att besluta om offentliga biträden.

### 3.3. Processförändring och ny behandling

År 2005 antog EU Asylprocedurdirektivet vilket föreskriver att asylsökande har en långtgående rätt att överklaga asylbeslut till domstol.<sup>101</sup> Direktivet implementerades i svensk rätt och medförde bland annat att de asylsökande gavs rätt att överklaga flertalet beslut till migrationsdomstolen istället för som tidigare till Utlänningsnämnden.<sup>102</sup> Då det är Migrationsverkets beslut som överklagas är det också verket som blir den sökandes motpart i domstolen i enlighet med förvaltningsprocessuella regler, och detta kommer också till uttryck i utlänningslagen.<sup>103</sup> Det var med detta som bakgrund som frågan om vem som ska förordna offentliga biträden i asylprocessen återigen diskuterades i samband med beredningen av 2005 års utlänningslag.

I förarbetena till den nya utlänningslagen görs åter bedömningen att Migrationsverket är den myndighet som är bäst lämpad att förordna offentliga biträden i asylprocesser. Det framförs här att den asylsökandes intresse av ett lojalt och självständigt biträde i förordnandefrågan, trots processreformen, säkerställdes genom att den asylsökande nu kunde överklaga Migrationsverkets förordnande till migrationsdomstolen.<sup>104</sup> Det som framhålls är alltså att den asylsökande själv kan trygga sitt intresse av ett självständigt och kompetent biträde genom att överklaga beslutet om biträde om denne inte är nöjd med beslutet eller biträdet.

### 3.4. Statlig utredning ger stöd för ordningen

År 2008 släpptes en utvärdering av vilka konsekvenser som överklagandeinstans-reformen medfört i utlänningsärenden, och således vad reformen betytt för asylprocessen. I utredningen konstateras att

---

<sup>101</sup> Asylprocedurdirektivet Art. 39.

<sup>102</sup> Prop. 2004/05:170 s 104-109 och UtL 14 kap (särskilt 14:3).

<sup>103</sup> FPL 7a§ och UtL 16:6. Utlänningslagens regler har företräde, se FPL 2§.

<sup>104</sup> Prop. 2004/05:170 s 242-243.

invändningen om att det är olämpligt att Migrationsverket förordnar motpartens biträde främst är av principiell natur och att detta tidigare har ställts emot vissa praktiska överväganden så som tidsvinster och lägre kostnader.<sup>105</sup>

I utredningen påstås att om en annan myndighet, främst migrationsdomstolen, skulle handha beslutsfattandet i stället för Migrationsverket så skulle detta ofrånkomligen leda till att asylärendena fördröjs. Fördröjningen skulle enligt utredarens egen mening åtminstone vara tre arbetsdagar.<sup>106</sup> Bara kostnaden för tre dagars fördröjning skulle uppgå till 10 miljoner kronor baserat på dygnskostnaden för flyktingar, men i utredningen görs också uppskattningen att merkostnaden för Domstolsverket bör hamna på cirka 80 miljoner per år vid en överflyttning.<sup>107</sup> Detta beräknas på att Domstolsverket uppgett att styckkostnaden för ett domstolsärende år 2007 låg på 2623 kronor. Denna summa motsvarar ungefär 35 % av den totala kostnaden av Migrationsverkets utgifter för offentliga biträden.<sup>108</sup> Enligt utredningen kan dock inte Migrationsverket beräknas spara in några pengar alls då utredningen förutsätter att verket skulle vara tvunget att lägga ner stort arbete på att yttra sig i domstolen angående förordnandet av biträdena.<sup>109</sup> Detta betyder att den sammanlagda kostnadsökningen beräknas landa på 90 miljoner kronor.

Att det för den asylsökande lätt framstår som att det föreligger ett potentiellt beroendeförhållande mellan Migrationsverket och biträdet har utredaren viss förståelse för. Utredaren har däremot inte funnit att någon lojalitetskonflikt föreligger och påpekar också att Migrationsverkets förordnandebeslut alltid kan överklagas.<sup>110</sup> Sammantaget är det utredningens slutsats att en förändring inte kan anses motiverad av olika principinvändningar, då de processekonomiska fördelarna väger tyngre, om inte Migrationsverkets handläggning skulle visas vara bristfällig.<sup>111</sup> Utredningen resulterade inte i någon proposition eller lagändring.

Argument i form av lojalitetskonfliktinvändningar förekommer i argumentationen men avfärdas dels genom att klassas rent principiella, dels genom att det hävdas att den asylsökande kan överklaga förordnandebeslut samt att det egentligen inte föreligger någon lojalitetskonflikt. Det var i den här

---

<sup>105</sup> SOU 2008:65 s 101.

<sup>106</sup> SOU 2008:65 s 103. Någon grunde för påståendet om att tidskostnaden kommer uppgå till åtminstone tre arbetsdagar framgår inte utredningen. Jämför med regeringens tidigare bedömning om en försening på en till två dagar, Prop. 1996/97:9 s 187. Utredarens längre bedömning görs också i en tid då moderna kommunikationsmedel såsom epost verkligen har slagit igenom vilka med fördel kan användas av myndigheter.

<sup>107</sup> SOU 2008:65 s 103.

<sup>108</sup> Se tabell 3.2, SOU 2008:65 s 92.

<sup>109</sup> SOU 2008:65 s 103.

<sup>110</sup> SOU 2008:65 s 104.

<sup>111</sup> SOU 2008:65 s 105.

rapporten som det för första gången gjordes någon egentlig beräkning av hur stor processekonomisk kostnad det skulle innebära att överflytta beslutsfattandet till en fristående myndighet. Någon kritik mot själva överslagsräkningen är svår att rikta. Däremot lämnas inte några starka grunder för påståendena om den förlängda tidsutdräkten på tre dagar, den ökade kostnaden för domstolsverket eller för påståendet att Migrationsverket inte skulle kunna spara in några pengar vid en reform.

Vad gäller tiden har flera olika påståenden figurerat tidigare och gemensamt påståendena är att de inte är särskilt utredda. Det kan vidare inte tas för givet att snittkostnaden för domstolsärenden är direkt densamma som den administrativa kostnaden vid förordnanden av biträden, utan en bättre referenskostnad skulle kunna vara domstolarnas kostnader för att utse exempelvis offentliga försvarare. Det kan inte heller sägas vara säkert att Migrationsverket inte skulle kunna spara någonting alls på vad som innebär att en del handläggning flyttas till en annan myndighet, när den enda grunden för påståendet är utredarens egna uppfattningar. Sammantaget finns det alltså flera brister i kostnadsberäkningen vilket innebär att läsaren bör förhålla sig kritisk till den angivna totalsumman.<sup>112</sup>

### **3.5. Analys av argumentens ställning idag**

#### **3.5.1. Kortare handläggningstid och minskade kostnader**

Det har genomgående hävdats att de principiella invändningarna inte väger tyngre än de processekonomiska vinster som ordningen sägs innebära på grund av kortare handläggningstider. Det har också framhållits att det är viktigt ur den asylsökandes synpunkt att asylprocessen inte drar ut på tiden och givetvis är onödigt utdragna processer någonting som ska motarbetas i en rättsstat. Den förkortning som ordningen sägs innebära på ligger någonstans mellan en och tre dagar. Med tanke att den genomsnittliga handläggningstiden för ett ärende hos Migrationsverket är cirka 150 dagar innebär tidsvinsten kanske inte allt för mycket för de asylsökande, särskilt som resultatet av processen för asylsökande ofta är väldigt viktig.<sup>113</sup> Uträkningarna av tidsvinsterna saknar dessutom någon riktig grund och bygger antaganden. Kortare handläggningstider är dessutom inte per automatik i de asylsökandes intresse. Förkortade processer behöver inte vara till godo för den

---

<sup>112</sup> Det är dock inte något unikt att grunderna inte är byggda på någon solid grund, utan kostnadsbedömningar vid processuella förändringar stannar dock ofta vid rena antaganden. Se till exempel övervägandena vid avskaffandet av den begränsning i Rättegångsbalken 21:5 som tidigare medförde att en begärd försvarare kunde nekas om valet skulle medföra avsevärt ökade kostnader. Avskaffandet bedömdes inte medföra några ökade kostnader för staten. DS 2008:85, s 43 och 47.

<sup>113</sup> <http://www.regeringen.se/sb/d/2675>. Uppgifterna är dock från 2011 och det framgår också att det råder en positiv nedgående trend vad gäller handläggningstiderna av asylansökningar.

enskilde utan kan också medföra nackdelar för denne i form av försämrade rättsäkerhet under processen.<sup>114</sup> Detta sammantaget innebär att den påstått förkortade handläggningstiden till största del medför ekonomiska vinster.

### 3.5.2. Rätten att överklaga Migrationsverkets förordnande

Det har vid flera tillfällen framhållits att en asylsökande kan överklaga Migrationsverkets förordnandebeslut vilket ska innebära att den asylsökande själv kan trygga sitt intresse av ett lojalt och självständigt biträde. Detta är dock inte helt oproblematiskt.

Då biträden i asylprocesser förordnas för utlänningar, som dessutom i regel är på flykt undan olika ohållbara situationer i sina hemländer, är det tveksamt om detta verktyg är ett speciellt användarvänligt sådant. För det första flyr många asylsökande på grund av förföljelser begångna av den egna staten, vilket kan resultera i att dessa inte har allt för stort förtroende eller är direkt rädda för domstolsväsendet. Vidare så är det inte alltid enkelt att överklaga förvaltningsbeslut och än svårare är det för en utlänning som inte kan antas ha några större kunskaper om hur, vart och när ett överklagande formuleras och skickas.<sup>115</sup> Den asylsökande har visserligen tillgång till ett biträde som ska hjälpa denne med processen, men visst tvivel måste riktas mot att bitrådets arbetslusta inte är allt för stor i ärenden som rör kritik mot att hon själv blivit förordnad till ett uppdrag eller hennes arbetsinsats i detta.

Det är svårt för den asylsökande att överklaga biträdesförordnandet och att väl få rätt till ett nytt biträde är också det problematiskt. För att den asylsökande ska få byta biträde krävs ett särskilt tillstånd som förutsätter att det föreligger särskilda skäl för byte.<sup>116</sup> Sådana grunder har enligt praxis främst varit fall där biträdet på grund av sjukdom eller liknande inte kan fortsätta uppdraget, att biträdet är jävigt eller fall där det råder djupgående motsättningar mellan biträdet och den asylsökande.<sup>117</sup> Rätten att få byta biträde på grund av motsättningar har dock inskränkts och det krävs nu också att en helhetsbedömning görs samt att orsaken till motsättningen utreds.<sup>118</sup> Vid bedömningen om det föreligger tillräckliga skäl för byte kan den asylsökandes förtroende för biträdet visas extra hänsyn i mål som rör asyl. Detta på grund av att asylberättelser kan vara av extremt

---

<sup>114</sup> Advokaten nummer 8 2009, Snabbare asylprocess kan försvaga rättssäkerheten.

<sup>115</sup> Se sida 36 i rapporten "Kvalitet i svensk asylprövning" där UNHCR i samverkan med Migrationsverket gör påståendet att en asylsökande inte kan förväntas ha någon kännedom om Flyktingkonventionen, andra skyddsgrunder eller annan relevant lagstiftning samt endast en begränsad kunskap om mottagarlandet i övrigt.

<sup>116</sup> BL 5 § jämfört med RhjL 26 §.

<sup>117</sup> Se till exempel NJA 1981 s 905 och NJA 1984 s 331.

<sup>118</sup> Prop. 1996/97:9 s 156-157.

känslig natur vilket i sig kräver att den asylsökande har stort förtroende för biträdet för att öppna sig och redogöra för alla relevanta uppgifter.<sup>119</sup>

Det krävs alltså starka skäl för att få byta biträde, samtidigt som asylsökande inte kan förväntas ha de kunskapar som krävs för att föra sin sak i domstol. Även om den sökande skulle få rätt i domstol och få sitt biträde entledigt så är det fortfarande Migrationsverket som har i uppdrag att förordna efterträdaren. Rätten att överklaga Migrationsverkets beslut är således visserligen ett verktyg för den asylsökande, men ett verktyg fullt av defekter som knappast ger den asylsökande några reella möjligheter att byta biträde.

### **3.5.3. Migrationsverkets lämplighetsbedömningar**

Det har hävdats att det centrala för den asylsökande inte är vem som förordnar biträdet utan vilket biträde som utses. Om biträdet håller god kvalitet och har tillräckliga kvalifikationer spelar det inte någon roll att det är just den asylsökandes motpart som förordnat biträdet.

Statskontoret, en utredande myndighet underställd regeringen, har riktat ganska stark kritik gentemot Migrationsverket angående kvaliteten på deras förordningar. Bland annat så menar Statskontoret att Migrationsverket brister i lämplighetsbedömningen av biträdena samt att det saknas en samlad dokumentation över vissa juristers kvalifikationer inom asylprocessområdet.<sup>120</sup> Statskontoret går så långt i sin rapport att de föreslår att Rättshjälpsmyndigheten istället bör utföra den grundläggande lämplighetsbedömningen, men att Migrationsverket fortsatt ska förordna själva biträdet.<sup>121</sup> Påståendet att Migrationsverket är väl lämpat för att bedöma biträdens lämplighet bör således betvivlas. Om en korrekt lämplighetsbedömning är det mest centrala för den asylsökande bör detta numera innebära ett argument för en förändring, än ett som stöder den nuvarande ordningen, i och med den kritik som riktats mot Migrationsverkets kompetens i frågan. Detta då det fortfarande ankommer på Migrationsverket att utföra lämplighetsbedömningen.

### **3.5.4. Sammanfattning av argumentens ställning**

Då Migrationsverket brister i lämplighetsbedömningen samtidigt som det för asylsökande är svårt överklaga biträdesförordningar innebär detta att de asylsökandes intressen inte kan tillvaratas genom dessa två grunder. Då inte heller kortare handläggningstid med några få dagar innebär någon

---

<sup>119</sup> MIG 2010:12, där en asylsökande hade rätt att byta biträde på grund av att biträdet bekände sig till samma religion som de som förföljde och hotade den asylsökande i dennes hemland.

<sup>120</sup> Statskontoret 2012:30 s 56-59.

<sup>121</sup> Statskontoret 2012:30 s 74.

stor vinst för de asylsökande medför dagens förordnandeordning inte några förbättringar för de asylsökande. Detta betyder att de asylsökandes intressen i huvudsak kan vägas gentemot processekonomisk vinst i form av kortare handläggningstid, vilket inte grundas i mycket mer än rena antaganden. Att Migrationsverket numera blir den asylsökandes motpart till skillnad för hur processordningen såg ut vid Migrationsverkets tilldelning har påverkat argumentens ställning. Slutsatsen är att det är mycket tveksamt om den argumentation som legat till grund för och försvarat förordnandeordningen är särskilt välgrundad samt om den idag är relevant.



## 4. Advokatkårens etiska regler, självständighet och lojalitet

Det är främst advokater och biträdande jurister på advokatbyråer som förordnas till offentliga biträden och det är framförallt om dessa som nästföljande del av uppsatsen kommer att behandla, nämligen de etiska regler som dessa ska rätta sig efter och de förutsättningar som krävs för efterlevnad av reglerna.

### 4.1. God advokatsed

Reglerna god advokatsed utgör i huvudsak det etiska regelverk som advokatkåren ska följa. Lagstiftningen är sparsmakad på området och den vägledning som rättegångsbalken erbjuder förklarar egentligen bara att advokater ska vara redbara i sin verksamhet, utföra uppdrag nitiskt och iakttä god advokatsed.<sup>122</sup> Advokatsamfundets stadgar preciserar inte heller vad som är att anse som god advokatsed. Detta bestäms istället genom att Advokatsamfundet utvecklar regler, främst i form av samfundets Vägledande regler om god advokatsed (VRGA), om vad som är god advokatsed. Reglerna tolkas och utvecklas av Advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd.<sup>123</sup> Holger Wiklund har haft och har fortfarande stort inflytande på området. Wiklunds uppfattningar och åsikter spelar stor roll vid bedömningen av vad som är god advokatsed.<sup>124</sup>

Huvudsyftet med de etiska reglerna är för den enskilde skapa garantier till att advokaten fullgör sin viktigaste uppgift, nämligen att vara lojal mot klienten, tillvarata hennes intressen och enbart verka för hennes bästa.<sup>125</sup> Reglerna om god advokatsed utarbetades första gången av Advokatsamfundets styrelse efter att dessa fått i uppdrag av de andra ledamöterna att skapa en regelsamling om god advokatsed vid samfundets möte 1967, vilka senare antogs 1971. År 2009 antogs den senaste regelsamlingen. Reglerna är inte uttömmande utan ska tillsammans med vägledningen till dessa fungera som riktmärken för hur en advokat ska bete sig i sin yrkesutövning. Advokatsamfundet som sådant är en från staten fristående organisation men som till viss del ändå är av offentligrättslig karaktär, vilket till exempel kommer i uttryck genom att det i lag är reglerat att det i Sverige ska finnas ett Advokatsamfund, och samfundets stadgar fastslås av regeringen.<sup>126</sup> Justitiekanslern utövar också viss tillsyn gentemot advokatkåren och har också rätt att överklaga disciplinnämndens beslut

---

<sup>122</sup> Rättegångsbalken 8:4. I rättegångsbalken 21:7 finns ett särskilt stadgande för försvarare i brottmålsprocesser.

<sup>123</sup> Rättegångsbalken 8:6-7 och Advokatsamfundets stadgar 12, 14, 40-44 §§.

<sup>124</sup> I VRGA och framförallt i Advokatsamfundets kommentar till VRGA citeras Wiklund i stora stycken vid flera tillfällen. Se också Ebervall, Försvararens roll, s 43.

<sup>125</sup> VRGA 1 och Wiklund, God advokatsed, s 47.

<sup>126</sup> Rättegångsbalken 8:1 och Ekelöf och Edelstam, Rättegång 1, s 194.

till prövning av Högsta domstolen.<sup>127</sup> Det är alltså inte bara Advokatsamfundet som beslutar om vad som är god advokatsed utan också allmänna organ utvecklar reglerna i viss mån.

Det är följaktligen samfundet som ska utöva tillsyn över advokat kåren vilket betyder att den egentliga uttolkningen och utformningen av reglerna i stor mån hänskjutet till en organisation av semi-privat karaktär.<sup>128</sup> Att advokat kåren är skyldig att i sin yrkesverksamhet följa olika etiska regler som alltså kallas god advokatsed är dock reglerat i lag.<sup>129</sup>

#### 4.1.1. Biträdande jurister på advokatbyråer

För advokater finns det alltså flera regler att följa vilka främst härstammar från Advokatsamfundets vägledande regler om god advokatsed vilka har utvecklats av praxis från Advokatsamfundets disciplinnämnd. Men det är också de enskilda advokaternas uppgift att övervaka att de biträdande juristerna på advokatbyråerna i sitt arbete följer god advokatsed. Denna tillsyn som de biträdande juristerna är utsatta för utövas av advokaterna som själva blir kontrollerade av Advokatsamfundet. De etiska reglerna gäller alltså i förlängningen också för de biträdande juristerna.

I VRGA stadgas att en advokat givetvis får anställa biträdande jurister med syftet att dessa ska hjälpa till i verksamheten. Detta kräver dock att advokaterna instruerar och utövar tillsyn över juristerna för att säkerställa att dessa utför sitt arbete på ett sätt som stämmer överens med god advokatsed.<sup>130</sup> De biträdande juristerna måste dessutom vara anställda på ett sätt som gör att deras arbete kan övervakas på ett betryggande sätt.<sup>131</sup> Tillsynen av de biträdande juristerna är en viktig del i advokaters verksamhet, men hur långt som denna övervakning sträcker sig är svårt att avgöra. Flera olika faktorer som den biträdande juristens erfarenhet och dennes aktuella ärenden och andra omständigheter påverkar graden av erforderlig tillsyn.<sup>132</sup> Av praxis följer det dock att tillsynsansvaret är förhållandevis strikt.<sup>133</sup> Detta bör dock inte få så långdragna konsekvenser att advokaten strikt ansvarar för varje oetisk handling som juristen kan ha företagit, utan en viss avvägning måste göras.<sup>134</sup>

---

<sup>127</sup> Rättegångsbalken 8:6-8.

<sup>128</sup> Fitger, Lagbokskommentaren – Processrätt 1 s 139 och rättegångsbalken 8:6.

<sup>129</sup> Rättegångsbalken 8:4

<sup>130</sup> VRGA, 7.6.2.

<sup>131</sup> VRGA, 7.6.3.

<sup>132</sup> Advokatsamfundets kommentar till VRGA, Regler för advokatsed, s 51.

<sup>133</sup> Se NJA 1985 s 856 angående en biträdande jurists vårdslösa processföring i ett skadeståndsärende. Advokaten hade försummat sitt ansvar när juristen inte följde dennes råd.

<sup>134</sup> Peyron, Claes, Advokatetik, s 30.

Advokater med anställda biträdande jurister har alltså att tillse att dessa i sin yrkesutövning följer god advokatsed. Detta också som tidigare påpekat en stark anledning till varför biträdande jurister tillsammans med advokater ges företräde framför andra jurister i rättshjälpslagens mening vad avser vem som är lämplig att förordnas till offentligt biträde.<sup>135</sup> Genom denna tillsynskontroll åligger det de biträdande juristerna att precis som sina principaler i sin yrkesutövning följa det som är god advokatsed, med undantaget att det först och främst deras arbetsgivare som bär det formella ansvaret. Av en nyexaminerad jurist på en advokatbyrå kan det inte heller ställas lika stora krav på handladet som det kan av en senior advokat, men en klient bör kunna räkna med att de grundläggande plikterna också följs av juniora jurister på advokatbyråer. I det som skrivs nedan angående vikten av advokaters självständighet och om deras lojalitet inbegrips därför också de biträdande juristerna.

## 4.2. Advokaternas självständighet

I en rättstat är en självständig advokatkår en självklarhet och ett måste för ett välfungerande rättsväsende, advokaternas oberoende är därför av yttersta vikt.<sup>136</sup> Advokatkåren måste vara självständig gentemot både det allmänna och alla intressen som kan påverka advokatens plikter mot klienten. Wiklund uttrycker det hela med stor emfas: *"För gestaltningen av reglerna om god advokatsed är det alltså en principiellt utomordentligt viktig utgångspunkt att advokaten ska ha en fri, självständig och oberoende ställning"*.<sup>137</sup>

I Sverige har advokaternas självständighet i förhållande till myndigheter länge ansetts vara viktigt. Detta har i förarbetena till rättegångsbalken kommit till uttryck genom en skrivelse som framhåller att advokatkårens självständighet som huvudregel kräver att en advokat inte ska kunna vara anställd hos staten eller någon kommun.<sup>138</sup> Av advokatsamfundets stadagar framgår det också att ingen som är anställd av stat eller kommun får antas som medlem av samfundet, vilket är kravet för att en jurist ska få kalla sig advokat, om inte samfundet medger undantag från detta.<sup>139</sup> Advokatkåren måste alltså vara självständig i förhållande till de allmänna för att kunna tillvarata klientens intressen också gentemot det allmänna, och inte påverkas av andra intressen. Detta påpekas också i kommentaren till VRGA, där det framhålls att en advokat alltid måste stå fri och självständig i förhållande till det

---

<sup>135</sup> Se avsnitt 4.1.

<sup>136</sup> Se regeringens åsikt om betydelsen av detta, Skr. 2007/08:109 s 16.

<sup>137</sup> Wiklund, God advokatsed, s 46.

<sup>138</sup> Prop. 1942:5 s 178.

<sup>139</sup> Advokatsamfundets stadgar 3 § sista stycket och Rättegångsbalken 8:1.

allmänna och alla andra intressen för att kunna fullgöra de plikter som åligger henne gentemot klienten.<sup>140</sup>

Advokaten måste dessutom vara självständig gentemot alla intressen som kan påverka dennes lojalitet till klienten.<sup>141</sup> Till detta hör alla situationer där advokaten av någon anledning kan *”frestas att i sin verksamhet tillgodose några ovidkommande intressen”* som Ekelöf delikat uttrycker det.<sup>142</sup> Advokaten måste vara oberoende för att kunna uppfylla de plikter som åligger denne där advokatens viktigaste uppgift är att tillvarata klientens intressen.<sup>143</sup>

Advokatkårens självständighet vilar alltså på de två ovan presenterade benen, kårens oberoende gentemot det allmänna och mot alla intressen som kan påverka lojalitetsplikten. Vad gäller det förstnämnda ska det påpekas att det givetvis är en reell omöjlighet för advokatkåren att förhålla sig helt oberoende gentemot det allmänna. Det krävs i många fall att ett allmänt organ förordnar advokaten till olika uppdrag vilket i någon mån gör advokaten beroende av myndigheten samt att Justitiekanslern också utövar viss tillsyn gentemot advokatkåren. Advokater är också precis som alla andra ibland föremål för myndigheters verksamhet och kontroll. Alla myndigheter måste dessutom i all sin myndighetsutövning vara objektiva och opartiska enligt grundregeln i Regeringsformen.<sup>144</sup>

Sammanfattningsvis är advokaternas självständighet ett medel för att undanröja olika intresse- och lojalitetskonflikter vilket i sig ska garantera att advokatkåren kan följa de plikter som följer med yrket.

### **4.3. Lojalitetsplikt och lojalitets- och intressekonflikter**

#### **4.3.1. Lojalitetsplikten**

Lojalitetspliktens väsentlighet för advokatkårens yrkesverksamhet kommer till uttryck i den första av alla regler om god advokatsed. Där stadgas att lojalitet till klienten är advokatens främsta plikt och att denne ska företräda och tillvarata klientens intressen inom ramen för god advokatsed och gällande rätt.<sup>145</sup> Den första och viktigaste skyldigheten en advokat har att beakta i sin yrkesutövning är följaktligen att vara lojal mot sin klient och sätta dennes intressen i första rummet, men advokaten måste alltså i detta agera hederligt i enlighet med gällande normer. Detta sagt innebär givetvis inte

---

<sup>140</sup> Advokatsamfundets kommentar till VRGA punkt 1, Regler för advokatsed, s 13-14.

<sup>141</sup> Advokatsamfundets kommentar till VRGA punkt 1, Regler för advokatsed, s 13-14.

<sup>142</sup> Ekelöf och Edelstam, Rättegång 1, s 196.

<sup>143</sup> Wiklund, God advokatsed, s 45 och Fitger och Mellqvist, Domstolsprocessen, s 44.

<sup>144</sup> Regeringsformen 1:9 och Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder s 113.

<sup>145</sup> VRGA 1.

att advokaten, inom ramen för yrkesetiken, i allt ska rätta sig efter klientens önsknings utan ge de råd som hon anser att klienten objektivt sett behöver få höra.<sup>146</sup> Detta får följden att en advokat aldrig får svika klientens förtroende genom att medvetet handla på ett sätt som kan skada eller skadar klientens intressen, utan kravet på lojalitet är absolut.<sup>147</sup>

Wiklund har å sin sida framfört uppfattningen att reglerna om god advokatsed som primär uppgift har att tillgodose klienternas intresse av lojala advokater och att det är klienternas bästa som ska vara ledstjärnan för vad som ska vara att anse som god advokatsed.<sup>148</sup> Andra regler om advokaters förhållningssätt såsom hänsyn till rättsskipningen som sådan kommer därför först i andra hand. I enlighet med detta synsätt är lojalitetsplikten inte bara den viktigaste av alla regler om god advokatsed, utan den är snarare grunden och motivet för flertalet regler och påbjudna förhållningssätt överhuvudtaget.

Det hävdas ibland att lojalitetsplikten också innefattar en förpliktelse för advokaten att vara lojal också mot motparten. Det finns stadganden i VRGA där advokater förbjuds förfara med vissa ohederliga tillvägagångssätt visavi motparten.<sup>149</sup> Detta inkluderar förbud mot att skandalisera motparten men också viss tystnadsplikt i form av yppandeförbud av framfört förlikningserbjudande. Detta är dock ingen egentlig lojalitetsplikt utan snarare en hänsynsplikt och är inte på något vis lika långtgående som kravet på lojalitet mot klienten, utan är till skillnad från lojalitetsplikten till sin natur negativ.<sup>150</sup>

#### 4.3.2. Lojalitetskonflikter

Ingen slav kan samtidigt tjäna två herrar, och en advokat kan svårligen vara lojal mot två huvudmän med motstående intressen. Detta är också anledningen till att det i VRGA finns förbud mot att en advokat antar ett uppdrag där hon biträder eller har biträtt motparten i det saken gäller eller om denne biträder någon annan part som har ett till den potentielle klienten motstående intresse i saken.<sup>151</sup> Att påstå att advokaten i sådana situationer kommer att hata den ene och älska den andre är kanske att parafrasera problematiken med bibliska proportioner, men om advokaten har att verka för båda parternas intressen kommer någons intresse naturligen bli lidande till förmån för den andre.

---

<sup>146</sup> Wiklund, God advokatsed, s 248.

<sup>147</sup> Wiklund, God advokatsed, s 249.

<sup>148</sup> Wiklund, God advokatsed, s 47.

<sup>149</sup> VRGA 5.1–5.7.

<sup>150</sup> Peyron, Advokatetik, s 49.

<sup>151</sup> VRGA 3.2.1 p. 1-3. Förbudet sträcker sig från motparten till klient med motstridiga intressen i närliggande sak, och dessa räknas till de obligatoriska konfliktsituationerna. Av 3.2.2 följer att en lojalitetskonflikt kan föreligga även i fall där advokaten biträder eller har biträtt motparten i något helt annat ärende.

Förbud mot att advokater tar på sig uppdrag där motstridiga klientintressen resulterar i lojalitetskonflikter finns till för att säkerställa advokatens lojalitetsplikt gentemot klienten. Sådana situationer måste med eftertryck undvikas för att inte lojalitetsplikten mot klienten ska skadas.<sup>152</sup> Reglerna finns följaktligen till för att förhindra situationer där klientlojaliteten riskeras på grund av advokatens anknytning till en annan part eller klient. Dubbla, motstående, lojaliteter går stick i stäv med god advokatsed och lojalitetsplikten. Därför är ribban i praxis lågt satt för när olämpliga lojalitetskonflikter föreligger.

Vad avser brottmål har HD uttalat att om det föreligger en icke obetydlig risk för lojalitetskonflikter kan detta räcka och vara ett giltigt skäl för entledigande av en försvarsadvokat.<sup>153</sup> Lokutionen "*icke obetydlig risk*" får tolkas som ett att gränsen är lågt satt för när en advokat är olämplig som försvarare. Det är dock viktigt att påpeka att en vanlig uppfattning är att de stränga regler om lojalitetsplikten som finns allmänhet är än striktare i straffprocessen.<sup>154</sup>

Också i LVU-mål anses lojalitetskonflikter vara särskilt allvarsam.<sup>155</sup> Det särskilt starka intresset mot lojalitetskonflikter i LVU-mål grundas på att sådana mål är "*särskilt ingripande i den personliga sfären och berör människor på ett särskilt sätt*".<sup>156</sup> Detta gör det enligt Advokatsamfundet olämpligt för advokater att företräda en kommuns socialnämnd i vissa mål och i andra företräda barn eller vårdnadshavare mot samma kommun. Anledningen är att det för klienten, ofta barnets förälder, lätt kan framstå som att advokaten inte har förmåga eller vilja att tillvarata dennes intressen på grund av kopplingen till motparten. Detta trots att advokaten i det enskilda fallet endast företräder klienten. Det avgörande har inte varit om det faktiskt förekommer att lojalitetsplikten eftersätts i LVU-mål. Det som har föranlett Advokatsamfundets förbud är istället att det för de enskilda kan framstå som problematiskt om advokaten ibland också företräder det allmänna i LVU-mål. Förbudet och den dubbla lojaliteten som ska stoppas föreligger alltså på grund av tidigare koppling till en kommunal nämnd som ska vara objektiv även i rollen som enskildas motpart.<sup>157</sup> Lojalitetskonflikter kan således förekomma i LVU-mål inte bara i fall där advokaten samtidigt företräder två klienter, utan också när det för den enskilde framstår som att det föreligger ett förhållande mellan advokaten och motparten.

---

<sup>152</sup> Wiklund, God advokatsed, s 188, 262.

<sup>153</sup> NJA 1989 s 540.

<sup>154</sup> Ebervall, Försvararens roll, s 310.

<sup>155</sup> Peyron, Advokatetik, s 108-111.

<sup>156</sup> Vägledande uttalande från Advokatsamfundet 28 maj 1998.

<sup>157</sup> Regeringsformen 1:9 och Ragnemalm, Förvaltningsrättens grunder s 113.

### 4.3.3. Intressekonflikter

Intresse- och lojalitetskonflikter är väldigt närbesläktade men skiljer sig åt genom att det vid intressekonflikter inte är advokatens lojalitet till en annan part som hotar klientlojaliteten, utan andra fristående intressen. Gemensamt är dock att förbuden mot dessa syftar till att förhindra situationer där klientens intressen riskerar att eftersättas och således stärka lojalitetsplikten. I VRGA förbjuds därför advokater att acceptera uppdrag där advokaten har intresse med anknytning till saken som strider mot klientens, men också i andra fall där det föreligger någon omständighet som innebär ett hinder för advokaten att till fullo tillvarata klientens intressen.<sup>158</sup> Det måste inte föreligga en konflikt, utan det räcker om det föreligger en beaktansvärd risk för intressekollisioner.<sup>159</sup>

Plikten att avböja uppdrag där advokaten och klienten har motstående intressen ska tolkas vitt och advokaten ska avböja uppdraget om denne överhuvudtaget har något intresse som strider mot klientens.<sup>160</sup> Advokaten ska inte bara avböja uppdrag där hon har ett personligt eller ekonomiskt intresse som står i motsättning mot klientens, utan också i fall där advokaten har ett intresse som inte alls har med saken att göra, men som ändå kan skadas när hon tillvaratar klientens intressen. Det är följaktligen inte bara fall där advokaten har ett direkt intresse av utgången som strider mot klientens som är förbjudna, utan även situationer där advokaten kan påverkas negativt av att tillvarata klientens intressen är förbjudna. Det bör dock framhållas att helt ringa intressen som kan tänkas strida mot klientens inte förhindrar advokaten att företräda densamme, om dessa knappast kan tänkas påverka advokatens handlande.<sup>161</sup> I sådana fall ska det alltså göras en reell prövning om advokatens handlande kan komma att påverkas av intressekonflikten, emedan mer direkta och betydande intressekonflikter är förbjudna oavsett om advokaten kommer att påverkas av dessa eller ej.

Förbudet mot intressekonflikter har precis som förbudet mot lojalitetskonflikter sin grund i lojalitetsplikten. Förbudet är starkt men ett visst utrymme finns för in casu-bedömningar både på grund av VRGA:s utformning och mot bakgrund av att motstående intressen av ringa art kan tillåtas om dessa inte påverkar advokatens handlande för klientens bästa. Konfliktsituationer av större magnitud diskvalificerar dock advokaten direkt.

---

<sup>158</sup> VRGA 3.2.1 p. 5-6. Punkten 5 är av obligatorisk art, medan punkten 6 är mer av en uppsamlingsklausul mot vilken bedömningar får göras från fall till fall.

<sup>159</sup> VRGA 3.2.1.

<sup>160</sup> Wiklund, God advokatsed, s 184.

<sup>161</sup> Wiklund, God advokatsed, s 187.

#### 4.4. Analys av asylprocessens förordnandestruktur och konsekvenser

Lojalitet mot klienten är det viktigaste som en advokat har att följa, och denna lojalitetsprincip kräver att advokatkåren är självständig. Om advokaten inte är självständig utan påverkas av yttre faktorer såsom dubbellojalitet eller andra, inkluderat egna, intressen riskeras denna lojalitet som advokaten ska visa klienten.<sup>162</sup>

##### 4.4.1. Advokatkårens självständighet i förhållande till Migrationsverket

Vikten av advokatkårens självständighet är alltså central, och kravet på självständighet innefattar krav om oberoende gentemot både de offentliga organen och till klienten motstående intressen. I asylprocessen är en offentlig myndighet den asylsökandes motpart samtidigt som detta också förordnar den asylsökandes biträde vilket föranleder frågan om advokaterna som förordnas till biträden är självständiga som normen kräver<sup>163</sup>. Att påstå att Migrationsverket skulle vara diskvalificerat från att förordna biträden i asylprocessen enbart på grund av att Migrationsverket är en myndighet skulle vara att ta ett långt steg, men Migrationsverkets roll som motpart och handläggande myndighet är mer problematisk.

Flera av reglerna som finns till för att förhindra lojalitets- och intressekonflikter syftar till att förbjuda situationer där advokaten är nära bunden eller delar intressen med motparten.<sup>164</sup> Det säger sig självt att det för klienten knappast finns något förhållande där advokatens oberoende är viktigare än just mot den andra parten, då det är gentemot denne som klienten i regel har mest att förlora. Visserligen ska Migrationsverket agera objektivt i all sin verksamhet, men denna objektivitet väger lätt i jämförelse med behovet av en oberoende advokat då motparten trots krav på objektivitet inte kan antas arbeta lika hårt för den andra parten som för sin egen sak.<sup>165</sup> Då Migrationsverket sitter på dubbla stolar i asylprocessen som både förordnare av biträdet och den asylsökandes motpart måste det ifrågasättas om biträdena är tillräckligt självständiga i förhållande till Migrationsverket i för att fullt ut kunna tillvarata de asylsökandes intressen.

---

<sup>162</sup> Det nu uppräknade är tillsammans med tystnadsplikten att betrakta som den goda advokatsedens kärnvärden. Se Advokatsamfundets kommentar till VRGA punkt 1, Regler för advokatsed, s 13-14.

<sup>163</sup> Detta är någonting som Advokatsamfundet också riktat kritik mot, bland annat i Prop. 1988/89:86 s 314-315.

<sup>164</sup> VRGA 3.2.1.

<sup>165</sup> Ekelöf och Edelstam, Rättegång 1, s 73-74.



#### 4.4.2. Lojalitetskonflikter i asylprocessen

Lojalitetskonflikter kan innebära stora problem för klienten och förbud mot detta finns till för att skydda och stärka klientlojaliteten. Lojalitetskonflikter bedöms extra allvarligt i straffprocesser och LVU-mål på grund av att de här måltyperna är av särskilt ingripande art mot den enskilde. I just LVU-målen menar Advokatsamfundet att det räcker med att advokaten företräder socialnämnden i sådana mål för att hon ska vara olämplig att företräda en enskild i ett annat mål. Asylprocessen är också en process som potentiellt kan vara särskilt ingripande mot den asylsökande. Djupet av ingripandet jämförs ibland med LVU-målen avseende detta.<sup>166</sup> Detta borde sammantaget innebära att det också för asylprocesserna gäller att lojalitetskonflikter bedöms extra allvarligt i förhållande till andra måltyper.

Advokatsamfundets förbud mot att företräda både det allmänna och enskilda i LVU-ärenden öppnar för att det kan föreligga en lojalitetskonflikt inte bara om advokaten måste vara lojal mot en annan part. Enligt yttrandet är det förbjudet att ömsom företräda enskilda och det allmänna på grund av att de enskilde kan uppfatta det som att kopplingen mellan advokaten och myndigheten leder till att advokatens förmåga att tillvarata dennes intressen försvagas. Det avgörande för förbudet är således inte några reella problem utan hur de enskilda uppfattar situationen i en ärendetyp som potentiellt är väldigt ingripande.

Advokaten företräder inte Migrationsverket i asylprocesser men då det är Migrationsverket som förordnar denne till biträde finns det än dock en koppling mellan dessa två då Migrationsverket i det närmaste blir att anse som advokatens uppdragsgivare. För den enskilde kan detta upplevas som ett beroendeförhållande föreligger vilket precis som i LVU-mål kan framstå som att advokaten inte fullt ut kan arbeta för dennes intressen på grund av nära koppling till motparten. Förbudet är givetvis inte direkt tillämpligt på förhållandet i asylprocessen, då uttalandet för det första riktas direkt mot sagda förhållande och för det andra då advokater inte ömsom representerar Migrationsverket och den asylsökande i form av dennes offentliga biträde. Däremot öppnar uttalandet upp för att lojalitetskonflikter kan föreligga i mål av särskilt ingripande natur även om ingen direkt dubbellojalitet kan urskönjas utan på grund av den nära kopplingen mellan advokaten och det allmänna. Detta bör således vägas in vid bedömningen huruvida det är lämpligt att Migrationsverket förordnar asylsökandes biträden.

---

<sup>166</sup> Prop. 1972:132 s 170-171, 178.

#### 4.4.3. Intressekonflikter i asylprocessen

Advokater är olämpliga att företräda sina klienter om det föreligger någon intressekonflikt som kan påverka klientlojaliteten, exempelvis om advokaten själv har ett intresse som kan påverkas om denne gör vad som är bäst för klienten. Det behöver inte föreligga en konflikt för att advokaten ska vara olämplig utan det räcker med att den finns en reell risk för detta. Inte heller behöver konflikten röra själva saken, advokatens motstående intresse kan vara frikopplat från tvistens eller processens grund.

I asylprocessen kan flera intressekonflikter uppkomma på grund av att det är advokatens klients motpart som förordnat henne. De potentiella intressekonflikterna skulle kunna få flera, allvarliga och stora konsekvenser för den asylsökande i en asylprocess. En advokat under stark påverkan och utrustad med svagt patos skulle kanske överväga att inte lägga ner fullt så många timmar som hon tror att fallet behöver för att hålla nere debiteringen. Sådant beteende skulle kunna vara gott rent processekonomiskt, men framförallt kunna orsaka stora problem för den asylsökande om detta resulterar i ytterligare ett avslag. Ett annat exempel är att advokaten om denne ser Migrationsverket som sin uppdragsgivare försöker hålla sig väl med och inte bete sig "onödigt jobbigt" i förhållande till verket. De nyss givna exemplen skulle kunna bero på att advokaten vill bli förordnad igen och risken för dess förverkligande ökar givetvis om denna skulle bli utsatt för någon form av otillbörlig press från Migrationsverket.

Om en advokat på grund av sina egna intressen åsidosatt sin klientlojalitet till den graden att de ovanstående exemplen aktualiserats har hon brutit mot de etiska reglerna. Sådana beteenden kan givetvis förekomma också i andra processtyper, men risken för detta kan öka i asylprocesserna på grund av Migrationsverkets dubbla roller.

#### 4.4.4. Slutsats

Regler som syftar till att förhindra lojalitets- och intressekonflikter är härledbara ur lojalitetsprincipen vilken förutsätter att advokaterna är självständiga i förhållande till motparten och det allmänna. Genom olika förbud ska advokaterna stoppas från att anta uppdrag där sådan problematik föreligger för att denne fullt ut ska kunna skydda klientens intressen. Förbudet mot att acceptera uppdrag där det föreligger intressekonflikter är förhållandevis strängt. Dagens förordnandeordning är reglerad i lag men att advokater ska följa god advokatsed är också det lagstadgat, och advokatkåren är skyldig att göra just detta. Om Migrationsverkets förordnande är oförenligt med den goda advokatseden föreligger följaktligen en legalitetskonflikt på asylprocessens område.

På grund av att advokater enligt de etiska reglerna inte får anta uppdrag där det föreligger intressekonflikter skapas ett problem i asylprocessen. Då det till följd av förordnandeordningens struktur skapas olika intressekonflikter bör advokater som vill följa de etiska reglerna inte acceptera att förordnas som offentliga biträden i asylprocessen. Följderna om advokaterna inte skulle acceptera sådana uppdrag skulle dock bli extrema. För det första är det i 80 % av fallen då ett offentligt biträde förordnas i asylprocessen en advokat som förordnas, vilket betyder att det skulle skapas en stor brist på biträden om advokater inte längre accepterade uppdrag som biträden i asylprocessen. Vidare skulle de biträden som är kvar efter detta inte vara bundna av de etiska reglerna vilket är till nackdel för de asylsökande då de etiska reglerna främst syftar till att stärka klienternas intressen. Framförallt och slutligen skulle dock detta leda till att de asylsökande inte längre kan ta del av den kompetens som advokaterna besitter. För att lösa problemet borde förordnandesystemet göras om och någon annan myndighet tilldelas förordnandeuppdraget.

Då asylprocessen till sin konstruktion skapar olika problem vad avser lojalitetsplikten är det tveksamt om Migrationsverket är lämplig som förordnare av biträden i asylprocesser. Det är Advokaternas bristande självständighet gentemot Migrationsverket som skapar den upplevda lojalitetskonflikten och de möjliga intressekonflikterna. Bristen på självständighet i förordnandestrukturen skapar alltså ett potentiellt beroendeförhållande där advokaternas intressen inte alltid är förenliga med de asylsökandes. Synonymt för de olika intressekonfliktsituationerna är att de antingen försvagar den asylsökandes ställning och möjligheter i processen eller förtroendet till processen. Den bristande självständigheten och de potentiella konsekvenserna är alla faktorer som undergräver den rådande ordningens lämplighet.<sup>167</sup> Problemen är dock främst av principiell art, men de etiska reglerna bygger i stor grad på just olika principer som ska skydda den lojalitetsplikt som advokaten har att visa klienten.

På grund av att Migrationsverket har dubbla roller i asylprocessen skapas olika intressekonfliktssituationer där biträdet och den asylsökandes intressen inte alltid är förenliga. Med detta sagt ska det med eftertryck understrykas att jag inte påstår eller menar att advokater som förordnas eftersätter klientlojaliteten för att få fler uppdrag. Däremot möjliggör strukturen med Migrationsverkets dubbla roller för sådant beteende.

---

<sup>167</sup> Förutom det ovan skrivna kan till exempel en av Advokatsamfundets senare invändningar mot ordningen framhållas, se samfundets remisyttande R-2008/1206.

## 5. Undersökning av problemen

### 5.1. Inledning

Som framförts i uppsatsen föreligger det problem med dagens ordning vad avser biträdernas självständighet mot Migrationsverket vilket skapar intresse- och lojalitetskonflikter. De redan redogjorda problemen är dock främst av formell art och bygger på olika principiella grundantaganden som självständighetsprincipen och lojalitetsplikten, doktrinexempel och andra uttalanden om förordnandeordningens lämplighet. Om ordningen inte medför några konkreta problem vad avser biträdernas självständighet gentemot Migrationsverket innebär detta givetvis att diskussionen är mindre viktig. Om ordningen fungerar på ett bra sätt där biträdernas ställning är stark och biträdena kan tillvarata de asylsökandes intressen spelar helt enkelt de principiella och formella invändningarna mindre roll.

Det har påståtts i media att Migrationsverket aktivt väljer bort och i det närmaste straffar duktiga biträden.<sup>168</sup> Om det är sant betyder detta att det inte bara föreligger formella bryderier med ordningen utan också konkreta och materiella problem. I ett försök att utreda detta närmare kommer det i detta avsnitt presenteras en intervjustudie. Syftet med denna är att undersöka om biträdena upplever att Migrationsverket utövar någon otillbörlig press mot dessa samt undersöka hur respondenterna uppfattar dagens förordnandeordning.

### 5.2. Om intervjuerna

Genomförandet av intervjun är beskrivet i avsnitt 1.3.2. De fem respondenterna är anonymiserade och kommer benämnas R1,R2,R3,R4 och R5 i redogörelsen. Respondenterna fick ta del av frågorna några dagar innan intervjuerna ägde rum. Frågorna som sådana ämnade endast utgöra en grund för diskussion och direkta svar på frågorna eftersträvades inte. Intervjuernas karaktär var snarare ett fritt återberättande av biträdernas upplevelser och synpunkter på ordningen än ett tillfälle där specifika frågor ställdes. Förhoppningen med undersökningen är som tidigare påpekat att denna ska fungera explorativt.<sup>169</sup> De frågor som låg till grund för intervjuerna är följande:

- Tycker du att dagens ordning för förordnande av offentliga biträden är bra eller dålig?
- Ser du några problem med Migrationsverkets dubbla roller?
- Tycker du att du är tillräckligt självständig i din roll som offentligt biträde gentemot Migrationsverket för att fullt ut kunna tillvarata dina klienters intressen?

---

<sup>168</sup> Se avsnitt 1.1.

<sup>169</sup> Se avsnitt 1.3.3.

- Har du någon gång upplevt att du har blivit utsatt för någon form av otillbörlig press från Migrationsverket att på något sätt eftersätta din klients intressen, till exempel att inte lägga ner fullt så många timmar på ett fall som du tycker krävs?
- Tror du att Migrationsverket väljer eller har valt bort biträden som Migrationsverket uppfattat som obekväma eller inte tillräckligt tillmötesgående?
- Tror du att det händer att offentliga biträden eftersätter klientens intressen till förmån för Migrationsverkets intressen?
- Tror du att det förekommer att offentliga biträden tillmötesgår Migrationsverket på olika sätt för att öka sina chanser till att få fler uppdrag?

### 5.3. Resultatet av intervjuerna

#### 5.3.1. Förordnandeordningens struktur och biträdenas självständighet

Samtliga respondenter berättade att de anser att dagens förordnandeordning är principiellt felaktig. Det påpekades att ordningen medför att Migrationsverket sitter på två stolar under processen som både den asylsökandes motpart vid ett överklagande och den myndighet som beslutar om vem som ska företräda denne. Ordningens utformning kan i och med detta skapa en snedvriden maktbalans där Migrationsverket får en starkare partsställning än den asylsökande. R3 menar att *"Man har inte reflekterat om hur fel det kan bli när man verkligen väljer ut sin motpart. Det strider just mot det här med rättssäkerheten egentligen i grund och botten"*. Det kan enligt R1, R3, R4 och R5 också leda till ett osunt beroendeförhållande där biträdet kan uppleva att denne måste förhålla sig väl med verket för att också i fortsättningen få förordnanden och således påverka biträdenas självständighet. R4 beskriver att *"Systemet inbjuder till problem och misstankar"*. R3 menar att: *"Jag tror att det är en del biträden som är rädda, vågar jag påstå, som låter bli att gå i klinch med Migrationsverket. Mycket beroende, skulle jag påstå, att det är Migrationsverket som förordnar biträden och så. Detta skapar en ruggig beroendesituation som egentligen inte ska existera"*.

De fem respondenterna påpekar att de själva uppfattar sig som väldigt självständiga gentemot Migrationsverket. Detta delvis på grund av de inte är särskilt beroende av verkets förordnanden då de får sina flesta uppdrag genom begäran från asylsökande samt att de också åtar sig andra uppdrag såsom brottmål. Det finns dock en genomgående tro att beroendeförhållandet i större mån kan påverka biträden som är i större behov av Migrationsverkets förordnanden för att klara sig rent ekonomiskt.

Det råder konsensus bland de intervjuade om att förordnandeuppdraget borde flyttas till en annan myndighet. R2 håller Rättshjälpsnämnden som ett bättre alternativ än Migrationsverket med skälet att nämnden är helt frikopplad från processen och därför har goda möjligheter för att uppträda objektivt i kontakten med biträdena. De andra respondenterna anser dock att migrationsdomstolen skulle vara det bästa alternativet. R3 och R5 framförde som skäl att de enbart har positiva erfarenheter av domstolarnas förordnanden i andra måltyper. Framförallt tingsrätternas val av offentliga försvarare lyfts fram som ett exempel på ett välfungerade system. Det framhålls också att domstolsväsendet som sådant har en stor erfarenhet av att förordna biträden. Slutligen så är det också R4:s och R5:s meningar att den myndighet som förordnar biträdet i vissa fall måste välja ut särskilt kompetenta biträden i särskilt svåra asylprocesser. Detta skulle tala för att migrationsdomstolen bättre lämpad än Rättshjälpsmyndigheten då domstolen faktiskt kan se hur väl biträdena sköter sitt uppdrag i rätten. R5 beskriver det så här: *"Bäst hade varit domstolarna tror jag för där hade det blivit lite självsanering också, precis som i tingsrätten. Du förordnar inte en helt värdelös försvarare i ett mord, det gör du inte. Man har en lista och det ska vara rättvisa men tingsrätten gör ändå rimlighetsbedömningar"*.

### 5.3.2. Migrationsverkets förordnanden och lämplighetsbedömningar

Under intervjuerna framhöll R2, R3, R4 och R5 att Migrationsverket i de allra flesta fall betar sig på ett föredömligt sätt och att duktiga biträden och goda arbetsinsatser premieras av Migrationsverket. R4 berättar: *"Jag ser mig som ett besvärligt biträde och så och i 95 % av fallen har jag har upplevt detta som positivt med Migrationsverket"*. R5 är inne på samma spår: *"Jag tror att nio av tio handläggare skulle säga samma sak, vi vill ha bråkiga biträden"*. R1 är av motsatt uppfattning och berättar att: *"Enligt min uppfattning finns det inga kriterier överhuvudtaget. Jag tror att de väljer de som är bekväma med Migrationsverket. Varför säger jag det här? Jo, jag har fått många önskemål efter det att Migrationsverket har förordnat något biträde där det har inte gått bra så kommer de till mig och sökanden har riktat kritik mot biträdet och vill att jag ska förordnas istället. Och det är ofta samma namn som förekommer [på biträdena]"*.

Under undersökningen riktades det kritik mot hur väl Migrationsverkets förordnanden rent generellt fungerar. För det första återkom det flera gånger åsikter om att Migrationsverket brister i den lämplighetsbedömning som Migrationsverket ska utföra avseende biträdena. R2 berättade att vederbörande först efter flera år som biträde behövt styrka sina kvalifikationer eller skicka in referenser. R2 riktade också kritik mot framförallt att biträden utan juridisk utbildning, men också mot att jurister som inte är advokater eller jobbar på advokatbyråer, kan förordnas. I denna kritik

framfördes att ett stort problem var att dessa grupper inte är bundna av de etiska regler som advokater och biträdande jurister måste följa. Också R3 kritiserade Migrationsverket för att inte genomföra några egentliga lämplighetsbedömningar.

För det andra riktades stark kritik mot det nya web-baserade förordnandesystemet. Samtliga respondenter menar att systemet innebär att biträdena får ta över delar av Migrationsverkets administrativa uppgifter vilket innebär obetalt merarbete och att det är olämpligt att deras kalender läggs ut på internet. R5 upplevde dessutom att det under själva implementeringen av systemet visades tecken på maktfullkomlighet från Migrationsverkets sida, då verket enligt dessa inte visade någon egentlig hänsyn till deras invändningar. R4 tror att systemet kan leda till ökad specialisering i vissa typer av asylärenden vilket kan leda till att biträdena blir mer beroende och mindre självständiga gentemot Migrationsverket.

### 5.3.3. Upplevda sanktioner och otillbörlig press från Migrationsverket

Under intervjuerna berättade fyra av respondenterna att de blivit utsatta för olika sanktioner och annan otillbörlig press från Migrationsverkets sida.

R1 berättade att vederbörande inte blivit förordnad i andra fall än begärda över huvudtaget de senaste fyra åren. Enligt R1 beror detta på att hen uppfattas som obekväm och inte uppskattas av Migrationsverket. R1 har kontaktat Migrationsverket avseende detta vid olika tillfällen men har aldrig fått en riktig förklaring. Det aktuella biträdet är dock populär bland asylsökande och förordnas ofta på grund av önskemål. Ett exempel på när R1 har upplevt press från Migrationsverket är följande: *"Efter en muntlig förhandling fick jag ett brev och det var droppen alltså. Där skrev de till mig 'förklara för oss varför du ställt en ledande fråga under förhöret till klienten och varför avbröt du våra processförares förhör' ". Rätten hade dock inte haft några invändningar mot R1:s beteende och efter en JO-anmälan bad Migrationsverket om ursäkt.*

R3 berättar att hen har känt sig pressad och motarbetad både genom oskäligen prutning och i fall där respondenten inte har kunnat medverka vid det planerade asylutredningstillfället: *"Jag har märkt att de har försökt genom sina beslut i kostnadsfrågorna att påverka mitt arbete (...) Vissa gånger har jag har uppfattat att de försökt få igenom sin egen vilja genom att de vägrar, till exempel om jag är begärd i ett ärende eller förordnad och det uppstår ett hinder, dubbelbokning eller något annat för jag har en häktesförhandling eller liknande. Då begär jag att de ska flytta på utredningen och det är*

*de inte så förtjusta över och de är sällan att de gör det. Då vill de bara köra över dig och säger att 'det här fungerar inte och du får hoppa' av eller liknande och det här är inte fair'.*

Även R5 upplever att hen inte får några ärenden från anknytningsenheten på grund av att denne varit obekvämt mot verket: *Jag har själv för något drygt år sedan eller två år sedan gått in och klagat i ett anknytningsärende och sagt att handläggaren var jävig. Handläggaren hade redan bestämt sig och sade det till min klient under intervjun att vi kommer återkalla ditt uppehållstillstånd. Det var innan jag förordnades. Då när jag skrev till Migrationsverket att man måste flytta ärendet från den här handläggaren, hon har ju redan bildat en uppfattning, så vägrade de att göra detta. Jag klagade på det till migrationsdomstolen och sade att det var jäv och måste återförvisa ärendet vilket de också gjorde efter ett år (...) Efter det har jag inte fått ett enda ärende från anknytningsenheten förutom i fall där jag är begärd'.*

R1, R4 och R5 har också vittnat om problem i barnärenden. Några påpekar att det inte framgår vilka kriterier som Migrationsverket använder sig av vid bedömningen om vilka biträden som ska få förordnas i sådana mål. R1 berättar att: *"Jag har i flera år vänt mig till barnenheten och sagt att jag vill bli förordnad i barnärenden. Jag har berättat att jag har erfarenhet och att de känner till mig väl, och jag har framfört önskemålet både skriftligen, muntligen och via mail etcetera. Och då har det aldrig blivit något förordnade i barnärenden. Och så har jag ringt och tjatat flera gånger. Sen har jag egentligen hört från några som jobbar där [barnenheten] att de har några stycken advokater som de favoriserar'.* R1 har vidare aldrig fått någon förklaring till varför denne inte förordnas i barnärenden.

R4 och R5 har tidigare förordnats i barnärenden men får sedan några år inte längre några sådana uppdrag. R4 berättar att denne var upprörd över Migrationsverkets tillvägagångssätt för att avgöra de sökandes ålder och klagade också på detta. Innan detta blev respondenten ofta förordnad i barnärenden men fick inga fler ärenden efter denne klagat på åldersbedömningarna. Biträdet kontaktade Migrationsverket om detta men har inte fått någon egentlig förklaring till varför hen inte längre förordnas i barnärenden. R5 menar att denne inte får några fler förordnanden på grund av att hen ansågs vara obekvämt av Migrationsverket: *"Jag och en kollega blev tillfrågade om vi ville vara med på listan över barnärenden och det ville vi. Vi går in som vanligt och gör vad vi kan för våra klienter och jag fick flera förordnanden under kort tid och sedan försvann dem'.* R5 kontaktade efter detta sin kollega och denne fick inte heller några förordnanden från barnenheten. Respondenten kontaktade sedan barnenheten och fick ytterligare något ärende men har inte fått några förordnanden sedan mars 2011. R5 igen: *"Där känns det verkligen som att vi var för krångliga och att de var vana vid att ha biträden som är mer bekväma'.*



Även om de intervjuade huvudsakligen anser att Migrationsverket agerar objektivt och föredömligt i de flesta fall förekommer det också berättelser om mer tvivelaktigt beteende från Migrationsverkets sida. De allvarigare fallen är de där tre respondenter vittnar om situationer när de inte längre får några förordnanden i vissa ärendetyper.

#### 5.3.4. Anpassat beteende

Samtliga respondenter instämmer i att förordnandeordnings struktur kan leda till att biträden på olika sätt anpassar sitt beteende gentemot Migrationsverket, till exempel genom självcensur. Det påpekas dock genomgående att detta vanligtvis sker omedvetet. Ingen av de intervjuade påstår heller att de någon gång medvetet eftersatt någon klients intresse till förmån för Migrationsverket. Däremot tror de att anpassat beteende är vanligare hos biträden som är mer beroende av Migrationsverkets förordnanden. R2 berättar att hen inte har känt sig begränsad av Migrationsverket men att, när denne inte har förordnats på ett tag, kan känna viss rädsla för att ha stött sig med Migrationsverket: *"Men visst har tanken varit så där, har jag retat upp någon nu. Men det ligger ju snarare hos mig. Det hör snarare med konsultens roll, det kan jag ju inte sticka under stol med. Jag lever ju på Migrationsverkets och förvaltningsrättens förordningar"*.

R3 berättar att: *"Ju mindre firman är, ju större uppdrag man har från Migrationsverket ju mer beroende är man. För det är ju ditt levebröd i slutet av dagen. Och du vill ju aldrig liksom att det ska uppstå dålig stämning mellan dig och personen som någonstans i slutändan beslutar om hur mycket du ska få i ersättning"*. R3 menar vidare att detta kan leda till självcensur och självprutning för att framstå som mer effektiv och billig.

R4, som upplever sig ha blivit utsatt för sanktioner och press av Migrationsverket, tänker ibland på hur hens beteende kan påverka framtida uppdrag: *"Jag vet ju att problemet finns, men hoppas att det inte påverkar men kanske händer det när det finns där i bakhuvudet"*. R4 menar att beteendet kanske kan påverkas på grund av förordnandestrukturen, men i sådana fall omedvetet. Också R5 tror att förordnandestrukturen kan skapa problem i detta: *"Det är ju ändå så att strukturen gör det, att jag tror att man som biträde kan vara lite överdrivet orolig över att sticker jag ut så blir det problem"*. R5 tror att detta kan leda till att vissa biträden inte vågar "gasa på".

Respondenterna vidhåller alltså att dagens ordning inte leder till att de själva medvetet eftersätter klientens intressen till förmån för Migrationsverkets. R2, R4 och R5 vittnar dock om en viss rädsla för

sanktioner även om R2 och R5 beskriver denna som obefogad. Däremot kan förordnandeordningens struktur leda till viss beteendeanpassning enligt flera respondenter.

### 5.3.5. De asylsökandes förtroende för och val av biträde

R1, R2 och R3 berättar att det ibland för deras klienter framstår som problematiskt att det är Migrationsverket som har förordnat dem till biträden. För de sökande ter sig ibland ordningen som ett beroendeförhållande och inledningsvis riskerar detta att innebära den asylsökande inte känner särskilt starkt förtroende för biträdet. R2 beskriver det hela så här: *"Hur förklarar du för klienten, att den myndigheten som ska granska ditt case har utsett den som ska försvara dig? 'Är du anställd av Migrationsverket?' Ja, indirekt så är jag ju det"*.

R2 berättar att det är vanligt att hans klienter ser Migrationsverket som deras motpart inte bara vid ett överklagande utan också under den inledande processen. R1 beskriver sina klienters uppfattningar så här: *"Det är problem va, sökandandes uppfattning är alltid att den som förordnar dig är vän med dig. Deras tankesätt är det enklaste och egentligen det ärligaste va (...) De säger, den som ger dig pengar och uppdrag, du kan inte göra någonting mot den här myndigheten"*.

Några respondenter berättar också att det kan bli problem med förordnandeprocessen även i fall där den asylsökande har begärt att ett visst biträde ska förordnas. R1 vittnar om tillfällen där denne blivit begärd inte blivit kontaktad av Migrationsverket och den sökande istället fått ett annat biträde. Uppgiftslämnaren har senare blivit uppringd av sökanden som uppgett att Migrationsverket sagt att biträdet varit för upptaget, trots att det enligt biträdet inte upprättats någon kontakt eller inkommit någon förfrågan angående det begärda uppdraget. R1 känner frustration över detta: *"De som önskar mig får alltså motstånd. Till och med de som önskar mig, de säger 'Vi har önskat dig men de har förordnat någon annan'. Önskemål är önskemål men även där får jag motstånd"*.

R3 och R5 berättar att de ibland känner sig pressade att tacka nej till uppdrag på grund av att de är upptagna vid det schemalagda utredningstillfället med den asylsökande vilket Migrationsverket ogärna flyttar. R5 berättar också att de sökande ibland tror att de riskerar att inte få någon hjälp under intervjun om de inte går med på att få ett annat biträde än det begärda om detta inte kan vara med vid det planerade utredningstillfället. R5 har självant försökt lösa problemet genom att träna upp sina anställda i hur de ska bemöta verket: *"Jag har lärt mina sekreterare hur de ska hantera det. Nu när de ringer från Migrationsverket och säger 'Kan XX ha en utredning den och den dagen?' 'Nej*

*det kan han inte men är han begärd' säger sekreterarna då. 'Ja det är han' svarar de. 'Då får ni alltid hitta en annan tid' säger sekreterarna".*

### **5.3.6. Sammanfattning**

Även om fyra av fem respondenter anser att Migrationsverket i regel sköter förordnandeuppdraget bra invänder samtliga mot förordnandeordningens utformning. Det påpekas att starka principiella skäl talar emot den rådande ordningen och flera situationer beskrivs där de intervjuade upplever att Migrationsverket i regel uppvisar brister. Några av de intervjuade menar att förordnandeordningens struktur i vissa situationer leder till viss själv censur och tillrättalagt beteende på grund av en bakomliggande rädsla för att stöta sig för mycket med Migrationsverket. Strukturen leder enligt flera respondenter också till att de asylsökandes förtroende för sina biträden i vissa fall försvagas. Mest bekymrande är dock vittnesmålen om flertalet händelser där uppgiftslämnarna upplevt att Migrationsverket har agerat maktfullkomligt. Fyra av respondenterna har återgett historier där Migrationsverket pressat eller straffat dem när de har ifrågasatt Migrationsverkets arbete på olika punkter eller på andra sätt vågat vara obekväma i sin relation till Migrationsverket. Att det förekommer uppgifter om att de asylsökandes val av biträde ibland inte respekteras är också anmärkningsvärt.

## **5.4. Analys av intervjuerna**

Under intervjuerna menade de flesta av deltagarna att Migrationsverket i regel utför förordnandeuppdraget på ett bra sätt, men de har också berättat om flera fall där Migrationsverkets beteende minst sagt är diskutabelt även om detta i sammanhanget rör enskilda fall. Det finns på grund av urvalet inte tillräckligt information för att dra slutsatsen att Migrationsverket strukturellt missgynnar besvärliga biträden, tvärt om så vittnar flera av de intervjuade om att verket föredrar duktiga biträden. Däremot så visar resultatet från undersökningen att biträdena upplever att Migrationsverket i undantagsfall inte alls arbetar så objektivt som kan krävas och att myndighetens agerande är ibland i det närmaste maktfullkomligt.

### **5.4.1. Självständighet**

Ett problem som ordningen enligt de intervjuade leder till är att biträdena i vissa situationer, ofta omedvetet, anpassar sitt beteende på grund av en upplevd rädsla för att stöta sig med Migrationsverket. Detta även om de upplever att det sällan föreligger någon risk för reprimander. Även om respondenterna i regel var nöjda med Migrationsverkets arbete och bemötande upplevde flera av dem att de skulle kunna missgynnas om de betar sig för besvärligt. Några av de intervjuade

berättar också att detta är orsaken för rädslan, att rädslan bygger på vad Migrationsverket kan göra, snarare än det faktiska beteendet. Ordningens struktur kan alltså leda till att biträdena inte känner sig tillräckligt självständiga gentemot verket för att vara så ifrågasättande som ibland krävs.

Respondenterna själva beskriver sig som väldigt självständiga i förhållande till Migrationsverket. Det egentliga problemet sägs helt enkelt ligga hos andra biträden som är mer beroende av Migrationsverkets förordnanden i den dagliga verksamheten. Trots detta beskriver R3 och R4 att det finns en risk för ett omedvetet anpassat beteende och att en viss rädsla för Migrationsverket förekommer. R2, R4 och R5 beskriver dessutom en bakomliggande rädsla för sanktioner från Migrationsverket. På grund av detta är det osäkert om respondenterna verkligen är så självständiga som de själva anser sig vara. R2 berättar till exempel att hen trots allt är beroende av bland annat Migrationsverkets förordnanden och att detta är orsaken till den rädsla som denne beskriver som obefogad. Biträdenas självständighet påverkas således indirekt av det potentiella hotet om sanktioner som ordningens struktur möjliggör.

#### **5.4.2. Otillbörlig press och sanktioner**

Respondenterna har återgett för flera fall där de har upplevt att Migrationsverket har försökt kontrollera dem eller har blivit utsatta för sanktioner när de har ifrågasatt verkets agerande i olika frågor. De problematiska fall som presenterats är bara liten del av det totala antalet kontakter som de intervjuade biträdena har haft med Migrationsverket, men det är samtidigt bara fem biträden som intervjuats och fyra av dessa har berättat om oegentligheter. Detta som grund är inte tillräckligt att påstå att Migrationsverket regelbundet missgynnar besvärliga biträden, men det visar att biträdena upplever att detta faktiskt förekommer.

R1, R3, R4 och R5 upplever att de blivit utsatta för sanktioner och press. De har bland annat berättat att Migrationsverket direkt försvagar bitrådets ställning och handlingsmöjligheter genom att till exempel inte ge besvärliga biträden fortsatta uppdrag. Trots detta menar R3, R4 och R5 att Migrationsverket i regel sköter förordnandeuppdraget på ett bra sätt. De upplevelser av press och sanktioner beskrivs snarast som engångsföreteelser. Det som är intressant är att fyra respondenter har upplevt sanktioner och press, varav tre stycken har gjort det flera gånger. Det är således tveksamt om upplevda situationer av press och sanktioner kan förklaras som engångsföreteelser.

### 5.4.3. De asylsökandes förtroende för biträdena

I undersökningen uppgav flera respondenter att deras klienters förtroende ibland försvagas på grund av att de upplever att det förligger ett beroendeförhållande mellan biträdet och Migrationsverket. Det berättades också att de asylsökande ofta uppfattar Migrationsverket som motpart redan vid den första prövningen. Bristande förtroende till biträdet kan leda till att de asylsökandes möjligheter till asyl påverkas negativt. I en asylutredning genomförs en intervju med den asylsökande för att utreda om denne har tillräckliga skäl för att beviljas uppehållstillstånd. De skäl som den asylsökande framför är ofta sammankopplade med traumatiska upplevelser. För att den sökande ska beviljas asyl är det viktigt att berättelsen är trovärdig och konsekvent.<sup>170</sup> En grundläggande förutsättning för att en person genuint ska berätta om traumatiska upplevelser är att denne känner starkt förtroende för de som ska lyssna på berättelsen.<sup>171</sup> Om den asylsökande känner att den som ska förträda henne är i maskopi med den upplevda motparten kan det påverka det för utsagan nödvändiga förtroendet. Om den sökande inte berättar om sina upplevelser utan lämnar luckor i berättelsen minskar också dennes möjligheter till asyl. Att en asylsökande inte upplever att biträdet är självständigt i förhållande till Migrationsverket kan alltså på detta sätt leda till att denne inte berättar om sina upplevelser. Förordnandeordningens struktur kan alltså på detta sätt i sig självt minska den asylsökandes möjligheter till en genuin prövning av alla relevanta förutsättningar.

### 5.4.4. De asylsökandes val av biträde

R1, R3 och R5 beskrev i undersökningen situationer där den asylsökandes begäran om ett visst biträde inte respekteras. Exempel på detta är fall där ett annat biträde förordnas utan att kontakt tagits med det önskade biträdet samt press på biträdena att inte acceptera uppdrag där de blivit begärda när de själva var upptagna vid den av Migrationsverket bokade asylutredningen. Som tidigare skrivet följer det av Migrationsverkets egna riktlinjer att den asylsökandes val ska respekteras om inte särskilda skäl talar emot detta, vilket också lagstadgat.<sup>172</sup> Enligt Migrationsverket är det en förutsättning för att ett visst biträde ska förordnas att denna kan medverka vid den schemalagda asylutredningen.<sup>173</sup> Att det begärda biträdet inte kan medverka vid ett specifikt tillfälle kan knappast räknas som ett särskilt skäl för att avslå en begäran utan Migrationsverket bör tillsammans med biträdet välja en ny tidpunkt för mötet som passar alla parter. Då det är Migrationsverket som förordnar biträdet även vid begäran öppnar detta dock upp för möjligheter att

<sup>170</sup> UNHCR, Kvalitet i svensk asylprövning, s 20-23.

<sup>171</sup> Granhag och Christianson (red.), Handbok i Rättspsykologi, s 257-259 och Diesen m.fl., Prövning av Migrationsärenden – Bevis 8, s 305.

<sup>172</sup> Migrationsverket, Handbok i migrationsärenden, s 16-17 och RhjL 26§.

<sup>173</sup> Migrationsverket, Handbok i migrationsärenden, s 17.

sätta press på biträdet att inte acceptera ett uppdrag där dennes andra arbetsuppgifter krockar med utredningen.

Vid det inledande mötet med den asylsökande informerar Migrationsverket denne om hur processen kommer att gå till, vilka rättigheter och skyldigheter som den sökande har och där den sökande också får svara på frågor om denne förstår tolken bra eller om hon har några särskilda önslemål. En av de frågor som den asylsökande måste ta ställning till är om denne *”godtar ett annat biträde om det önskade biträdet inte går att nå eller om det önskade biträdet inte har möjlighet att närvara vid det planerade asylutredningstillfället”*.<sup>174</sup> Den asylsökande tillfrågas alltså om denne vill ha ett annat biträde om det önskade inte kan vara med vid den på i förväg inplanerade asylutredningen. Den asylsökande upplyses dock inte om att om denne verkligen vill ha det begärda biträdet så får asylutredningen helt enkelt flyttas till någon annan dag. För den asylsökanden kan frågan uppfattas som att denne inte får stöd från något biträde alls vid utredningen om denne inte accepterar ett annat än det önskade. Migrationsverket har faktiskt frågat om den asylsökande vill ha hjälp från ett annat biträde om det begärda inte kan medverka. När den asylsökande ställs inför detta dilemma har hon i regel inte heller något biträde med sig som kan förklara att denne har rätt till det biträde som denne önskar även om biträdet är upptaget just den tid som Migrationsverket har planerat in för utredningen. Detta problem stöder de uppgifter som framkom under intervjuerna om att Migrationsverket ogärna förordnar biträden som inte kan medverka vid den planerade asylundersökningen.

Ordningens struktur får följden att verket har möjligheten att motarbeta biträden som inte kan medverka vid den planerade undersökningen vilket i förlängningen försämrar den asylsökandes rätt att själv välja sitt biträde. Att detta faktiskt förekommer styrks av både uppgifter från respondenterna samt av Migrationsverkets egna handlingar. Ordningen leder också att den sökande kan uppleva att det föreligger ett beroendeförhållande vilket kan ge upphov till bristande förtroende som kan leda till att dessa inte känner sig trygga i att redogöra för traumatiska upplevelser.

#### 5.4.5. Slutsats

De problem som har presenterats har sin grund i ordningens struktur snarare än att Migrationsverket på regelbunden basis använder sina maktbefogenheter till att tvinga de offentliga biträdena till behändighet. Att några av de intervjuade medger att de ibland är oroliga för att utsättas för sanktioner och i viss mån anpassar sitt beteende samt att vissa av de asylsökande inte känner starkt

---

<sup>174</sup> Se bilaga 2, ”Registreringsunderlag”.

förtroende till biträdet är alltså i regel inte grundat i något materiellt hot eller beroendeförhållande. Det är istället strukturen där Migrationsverket både förordnar biträdet och är den asylsökandes motpart som föranleder problemen. Den asylsökandes rätt till asyl kan påverkas negativt på grund av att denne upplever att det finns ett beroendeförhållande mellan biträdet och verket, även om det aktuella biträdet är lojalt och självständigt. Omedvetet eller medvetet anpassat beteende på grund av en rädsla för att hamna i onåd grundas inte i att Migrationsverket vanligen straffar besvärliga biträden utan beror på att strukturen möjliggör för verket att göra just detta. Att flera av respondenterna berättar om tillfällena då de inte längre har fått några uppdrag efter ifrågasättande av Migrationsverkets agerande i vissa frågor visar dock att respondenterna faktiskt upplever att Migrationsverket pressar och straffar obekväma biträden.

Förordnandeordningens struktur skapar en ordning att biträdena inte är tillräckligt självständiga gentemot Migrationsverket. Det är den nära kopplingen till Migrationsverket som får asylsökande att uppfatta sitt biträde som beroende av verket. Det är Migrationsverkets makt att förse biträden med nya uppdrag som skapar situationer där biträdena upplever att de straffas och pressas. Det är samma makt som också gör att vissa biträden känner en rädsla för att stöta sig med verket.

## 6. Analys

### 6.1. Skapar Migrationsverkets dubbla roller lojalitets- och intressekonflikter?

På grund av att Migrationsverket beslutar i ärendet och är den asylsökandes motpart vid överklaganden av beslut i kombination med att verket också förordnar den sökandes biträde är inte biträdena så självständiga gentemot verket som normen kräver. Bristen på självständighet manifesteras genom att ordningen skapar olika lojalitets- och intressekonflikter. På grund av att biträdena är beroende av Migrationsverket för få nya uppdrag framstår det lätt för den asylsökande som att det föreligger en lojalitetskonflikt.<sup>175</sup> Av samma orsak skapas det intressekonflikter där biträden kan frestas att vara medgörliga i arbetet mot verket för att öka sina chanser till att få fler uppdrag. Förordnandeordningen skapar alltså ett beroendeförhållande. Av de advokatetiska reglerna följer att situationer där lojalitetsplikten riskerar att eftersättas på grund av andra intressen än klientens är förbjudna. Detta innebär att advokater för att följa de etiska reglerna inte bör acceptera uppdrag som offentligt biträde i asylprocessen. Att biträdena inte är tillräckligt självständiga mot Migrationsverket styrks också av att flera respondenter i undersökningen berättat om en rädsla för verket vilket omedvetet kan påverka deras arbete. Detta trots att fyra av fem anser att Migrationsverket i regel agerar föredömligt gentemot biträdena. Detta visar dock endast hur de intervjuade biträdena upplever situationen, men om detta leder till problem för de asylsökande är skadan redan skedd.

Migrationsverkets införande av det nya elektroniska förordnadesystemet sägs från advokathåll innebära att biträdena blir mindre självständiga gentemot Migrationsverket. Om biträdena i större mån måste anpassa sig efter Migrationsverkets önskemål blir biträdena också mer beroende av Migrationsverket. En respondent tror också att systemet kan leda till ökad specialisering vilket också det ökar biträdenas beroende av Migrationsverket. Ökat beroende är en faktor som kan leda till att det skapas fler situationer där intressekonflikter uppkommer.

Den asylsökande kan själv välja sitt biträde. Förr skulle en ansökan om ett visst biträde avslås om detta medförde avsevärt ökade kostnader. Denna grund för avslag har dock avskaffats för att stärka rätten att själv välja biträde. Trots detta verkar det som om Migrationsverket fortfarande avslår asylsökandes begäran av denna anledning, grundat på deras egna dokument.<sup>176</sup> Utöver detta kan det

---

<sup>175</sup> Jämför med hur det i LVU-målen sägs framstå som att det föreligger en lojalitetskonflikt för de enskilda i fall där biträdet ömsom företräder det allmänna och enskilda. Se avsnitt 4.3.2.

<sup>176</sup> Se avsnitt 2.1.4.



för den asylsökande framstå som att denne inte får något biträde alls om denne inte accepterar att ett annat biträde förordnas om det begärda inte kan medverka vid den inplanerade asylutredningen.<sup>177</sup> Att Migrationsverket är ovilligt att förordna biträden som inte kan medverka vid det i förväg planerade asylutredningstillfället styrks av verkets dokument där det beskrivs att en förutsättning för att förordna ett visst biträde är att denne kan medverka vid utredningen.<sup>178</sup> Flera av respondenterna i undersökningen har vittnat om detta och berättat att de ofta motarbetas av Migrationsverket när de är begärda men är upptagna vid datumet för utredningen. Samtliga respondenter har härutöver berättat att de upplever sig som självständiga gentemot Migrationsverket på grund av att de i stor utsträckning blir begärda av asylsökande. Genom att de asylsökande begär biträden kan alltså biträdenas självständighet öka. Genom ökad självständighet minskar också risker för lojalitets- och intressekonflikter. Att Migrationsverket inte verkar respektera de asylsökandes val biträde i den mån som de ska kan således leda till större risker för lojalitets- och intressekonflikter.

I fall där den asylsökande själv har valt biträdet kan detta leda till att denne uppfattar biträdet som mindre beroende av Migrationsverket vilket betyder att den asylsökande inte upplever att det föreligger någon lojalitets- eller intressekonflikt. Genom detta kan förtroendet för biträdet öka. Att den asylsökande känner förtroende för biträdet är viktigt för att denne ska berätta om traumatiska upplevelser vilket kan vara skillnaden mellan ett positivt beslut eller avslag på dennes asylansökan.

## **6.2. Leder förordnandestrukturen till situationer där biträdena upplever att Migrationsverket utövar press mot biträdena?**

På grund av förordnandeordningens struktur där Migrationsverket har dubbla roller i processen skapas möjligheter för verket att pressa och utfärda sanktioner mot biträden som verket uppfattar som besvärliga. Migrationsverket har genom förordnandeuppdraget möjlighet att pressa biträdena då många biträden är beroende av uppdrag från verket. Men detta påstås inte att Migrationsverket regelmässigt pressar biträdena, men ordningen öppnar upp för möjligheter till detta. Uppsatsen har inte utforskat den reella förekomsten av sanktioner och otillbörlig press från Migrationsverkets sida. I uppsatsen har däremot fyra av fem intervjuade biträden berättat att de vid olika tillfällen upplevt att Migrationsverket har pressat och straffat dem i olika situationer. Pressen har bestått i att inte åta sig uppdrag där de inte kan medverka vid de av Migrationsverket inplanerade asylutredningarna och i form av prutning av arvodet. Respondenterna berättar också om fall där de upplevt att de straffats

---

<sup>177</sup> Se avsnitt 5.3.5.

<sup>178</sup> Migrationsverket, Handbok i migrationsärenden, s 17.

genom att inte få några fler uppdrag efter att ifrågasatt Migrationsverket på olika punkter eller på annat sätt varit besvärliga.

Respondenternas berättelser kan förklaras på två sätt, förutsatt att dessa talar sanning. Antingen så stämmer det som de berättar vilket skulle betyda att Migrationsverket faktiskt pressar och straffar besvärliga biträden. Detta skulle i sådana fall stämma överens med uppgifter om detta i media.<sup>179</sup> Den andra förklaringen är att respondenternas upplevelser saknar egentlig grund, att respondenterna endast upplevt sig straffade och pressade utan att Migrationsverket faktiskt gjort detta. I sådana fall kan respondenternas upplevelser förklaras av själva strukturen på förordnandeordningen. Flera respondenter har berättat att de upplevt rädsla för att Migrationsverket har möjlighet sluta förordna dem till biträden och att ordningen skapar en beroendesituation. Det är alltså detta, vad Migrationsverket på grund av förordnandestrukturen kan göra som är förklaringen till de upplevda sanktionerna, om respondenternas berättelser i sak är felaktiga. Slutsatsen i detta blir således att förordnandeordningen ger Migrationsverket möjligheter att pressa och straffa besvärliga biträden. Detta får antingen konsekvensen att Migrationsverket faktiskt utövar press och sanktioner mot biträdena eller att de intervjuade biträdena endast upplever att detta sker ytterst grundat på att verket har möjligheter att göra detta. Oavsett vilket leder förordnandeordningen till att flera av respondenterna tror att detta omedvetet kan påverka deras eget arbete för de asylsökandes räkning, alternativt påverka biträden som är mer beroende av Migrationsverkets förordnanden.

### **6.3. Vad är bakgrunden till att Migrationsverket förordnar biträdena?**

Det är framförallt argumentet att ordningen leder till vissa tidsvinster som är orsaken till att Migrationsverket förordnar biträdena, vilket ska vara viktigt av två anledningar. För det första har det hävdats att det är av stor vikt för sökanden att processen inte drar ut på tiden och för det andra att en kortare handläggningstid leder till minskade kostnader för samhället. Den första prognosen om den eventuella tidsvinsten som gjordes var att handläggningstiderna skulle minska i väsentlig mån vilket senare ändrades till bedömningar om en till tre dagar.<sup>180</sup> Onödigt utdragna processer är ofta till nackdel för den enskilde, men en tidsvinst på maximalt tre dagar i en ingripande process på cirka 150 dagar kan knappast sägas vara av stor vikt för de asylsökande. Detta betyder att den enda egentliga positiva effekt som förkortad handläggningstid med en till tre dagar i processen kan medföra är lägre utgifter för det allmänna. Problemet är att det inte har gjorts någon egentlig utredning om hur stor tidsvinsten faktiskt är. De siffror som nämns grundas istället på rena antaganden och vid den senaste

---

<sup>179</sup> Se avsnitt 1.1.

<sup>180</sup> Prop. 1988/789:86 s 137, Prop. 1996/97:9 s 187 och SOU 2008:65 s 103.

bedömningen om en tidsvinst på tre dagar tas ingen hänsyn till det stora användandet av e-post och intranät. Det finns alltså ingen riktig grund för påståendet att dagens ordning leder till några tidsvinster i förhållande till om någon annan myndighet skulle ansvara för förordnandena.

Det har även hävdats det skulle innebära stora merkostnader om förordnandeuppdraget flyttades till domstolarna. Den utredning som ligger till grund för påståendet brister dock på flera sätt och bygger precis som bedömningarna om tidsvinster i huvudsak på rena antaganden och diskutabla referenspunkter. Bland annat så påstås det utan någon utredd grund att en flytt skulle innebära merkostnader för domstolsväsendet på 80 miljoner kronor om året grundat på ökad handläggning, samtidigt som Migrationsverket inte ska kunna spara in någonting vid en reform.

Att ordningens struktur kan leda till olika problem och för den asylsökande framstå som att biträdet är beroende av Migrationsverket visas det viss förståelse för. Däremot så bortförklaras sådana invändningar genom att det hävdas att den asylsökandes intressen av ett lojalt och självständigt biträde säkerställs på olika sätt i processen. Det framhålls att den asylsökande kan överklaga Migrationsverkets förordnande men detta är ofta svårt för asylsökande som inte kan förutsättas ha tillräckliga förutsättningar för att driva ett sådant mål. Vidare krävs det särskilda skäl för att få byta biträde vilket är ett ganska högt ställt krav. Att biträdet är tillräckligt kvalificerat har vidare sagts vara det viktigaste för den asylsökande och Migrationsverket har påstås vara minst lika väl lämpande för att bedöma detta som någon annan myndighet. Migrationsverkets lämplighetsbedömningar av biträdena har dock fått utstå kraftig kritik från Statskontoret som menar att verket brister så mycket i detta att en annan myndighet borde överta denna del av uppdraget vilket ännu inte har genomförts.<sup>181</sup> De olika garantierna som ska stärka den asylsökandes intressen är sålunda svaga.

Sammantaget så finns det egentligen bara ett argument för att Migrationsverket ska ha hand om förordnandena av offentliga biträden i asylprocessen, och det är det än så länge relativt outredda påståendet om en effektivare och billigare process. De verktyg och garantier som ska stärka de sökandes rätt liknar mest papperssvärd som inte skapar några egentliga förutsättningar för de asylsökande att själva stärka sina möjligheter eller sätta tillit till sina biträden.

#### **6.4. Obiter dictum – Vem bör förordna biträdena i asylprocessen?**

På grund av de olika negativa konsekvenser som dagens förordnandeordning medför är det tveksamt om Migrationsverket bör fortsätta förordna de offentliga biträdena. En påstådd tidsvinst på en till tre dagar kan knappast kompensera problemen med intressekonflikter och den i vart fall upplevda press

---

<sup>181</sup> Se avsnitt 3.5.3.

som biträdena känner av från Migrationsverket. Att advokater enligt de etiska reglerna inte ska acceptera uppdrag där det föreligger intressekonflikter, likt det gör i asylprocessen, är ett annat problem med dagens ordning. Om det inte är en bra lösning att Migrationsverket förordnar biträdena så bör förordnandeuppdraget flyttas till en annan myndighet, men frågan är vilken. Under intervjuerna menade en respondent att förordnandeuppdraget borde flyttas till Rättshjälpsmyndigheten och de resterande fyra höll migrationsdomstolen som sitt val. Att flytta uppdraget till Rättshjälpsmyndigheten skulle vara att återgå till den gamla ordningen medan en flytt till migrationsdomstolen skulle likna ordningen som gäller för hur biträdet och försvararen förordnas i LVU-mål och i straffprocessen. De två alternativen är förknippade med olika för och nackdelar.

Migrationsdomstolarna är delar av Förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Luleå. Genom att vara en del av förvaltningsrätterna finns det en stor erfarenhet av att förordna offentliga biträden då det är förvaltningsrätten som regelmässigt förordnar biträdena i tvångsvårdsmålen.<sup>182</sup> Sådan erfarenhet finns inte hos Rättshjälpsmyndigheten vilket kan vara ett argument för att migrationsdomstolen skulle vara ett bättre alternativ. Det finns dock ett problem med detta och det är att migrationsdomstolens beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. Detta innebär att i fall där asylsökande vill överklaga ett förordnandebeslut behöver denne prövningstillstånd för att Migrationsöverdomstolen ska pröva fallet.<sup>183</sup> Detta skulle dock kunna lösas genom att föreskriva att överklaganden istället riktas mot kammarrätten med förbehåll att prövningstillstånd inte ska krävas i frågor om offentligt biträde. Om däremot Rättshjälpsmyndigheten gavs uppdraget skulle inga sådana förändringar behöva göras då deras beslut skulle överklagas till migrationsdomstolen.

Undersökningens respondenter har lyft fram att de gärna ser att migrationsdomstolarna tar över förordnandeuppdraget på grund av att domstolen skulle kunna utse biträden som de anser vara särskilt kompetenta i komplexa mål. De som arbetar i migrationsdomstolen kan bedöma hur kompetenta biträdena är i och med att de från första parkett kan se hur biträdena sköter sitt arbete. Ett problem med att domstolen bedömer biträdenas kompetens och fördelar uppdrag därefter är att det inte finns några objektiva kriterier för domstolens bedömning av detta. Några av respondenterna klagade på att det är oklart vilka krav som ställs för att förordnas i barnärenden. I en ordning där migrationsdomstolen på eget bevåg bedömer vilka biträden som är tillräckligt kompetenta för att tilldelas komplicerade fall kommer domstolens bedömningsgrunder på samma sätt inte vara transparenta för biträdena. Ett problem idag är att Migrationsverket brister i lämplighetsbedömningen vilket leder till att mindre lämpade personer får arbeta som biträden. Detta

---

<sup>182</sup> Renfors och Sverne Arvill, Rättshjälpslagen, s 220-221.

<sup>183</sup> SOU 2008:65 s 104-105.

har föranlett Statskontoret att föreslå att Rättshjälpsmyndigheten bör överta uppdraget. Om detta skulle leda till att olämpliga personer inte längre förordnas minskar också risken för att undermåliga biträden förordnas i komplexa mål.

En annan nackdel med att tilldela domstolen uppdraget är att biträdena kan hamna i en beroendesituation i förhållande till domstolen. Precis som fallet är i dagens förordnandeordning kan beroendeförhållanden leda till att lojalitets- och intressekonflikter uppstår. Tingsrättens förordnaden av offentliga försvarare har kritiserats på liknande grunder som Migrationsverkets förordanden. Det har hävdats att tingsrätten kräver att advokaterna kan medverka vid vissa speciella tillfällen, att det visas dålig respekt till de misstänkta val av försvarare samt att medgörliga advokater premieras framför besvärliga.<sup>184</sup> Om Rättshjälpsmyndigheten övertog förordnandeuppdraget skulle visserligen biträdena alltjämt vara beroende av myndighetens förordnanden. Skillnaden mot dagens ordning eller en ordning där migrationsdomstolen ansvarar för förordnandena ligger i att Rättshjälpsmyndigheten i övrigt är helt frikopplad från processen. På grund av detta ligger det inte i Rättshjälpsmyndighetens intresse att ett biträde ska kunna närvara vid en viss tid, att biträdet inte är för ifrågasättande eller på något annat sätt är obekvämt. Eftersom Rättshjälpsmyndigheten inte i övrigt är en del av processen uppstår inte några situationer där myndigheten, biträdet eller den asylsökande har några motstående intressen i processen. En fördel med att flytta förordnandeuppdraget till Rättshjälpsmyndigheten är alltså att risken för intressekonflikter minskar jämfört med en ordning där migrationsdomstolen förordnar biträdet.

Sammantaget föredrar jag en förordnandeordning där Rättshjälpsmyndigheten förordnar biträdet. I en sådan ordning kommer visserligen inte den förordnande myndigheten inte kunna tilldela komplicerade fall till extra kompetenta biträden. Med noggrannare lämplighetsbedömningar minskar dock behovet av detta. Ett system där Förvaltningsdomstolen väljer biträden som enligt domstolen är särskilt kompetenta skapar också olika transparens- och objektivitetsproblem. En annan fördel med Rättshjälpsmyndigheten är att dess beslut och förordnanden kan överklagas till migrationsdomstolen i första instans. Som jag ser det är det främsta argumentet för att tilldela Rättshjälpsmyndigheten uppdraget att myndigheten i övrigt är helt frikopplad från processen. De problem som dagens förordnandeordning medför grundas i att Migrationsverket har dubbla roller i processen. Detta problem försvinner om Rättshjälpsmyndigheten istället förordnar de offentliga biträdena i asylprocessen.

---

<sup>184</sup> Advokaten nummer 8 2011, Rätten att själv välja advokat måste stärkas.

## 7. Källförteckning

### *Litteratur*

- Arrfelt, Ulf Rättshjälp – den nya lagstiftningen med kommentar, 2 upplagan, LiberFörlag och Jurist och Samhällsvetareförbundets Förlag, Stockholm 1975.
- Bogdan, Michael Komparativ Rättskunskap, 2 upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2007.
- Bylander, Eric Festskrift till Lotta Vahne Westerhäll, Santéus Förlag, 2011.
- Diesen, Christian, Seidlitz Madelaine Prövning av migrationsärenden – Bevis 8, 2 upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2012.
- Ebervall, Lena Försvararens roll, 1 upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2002.
- Ekelöf, Per Olof, Edelstam, Henrik Rättegång – Första häftet, 8 upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2002.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wängnerud, Lena Metodpraktikan, 3 upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2007.
- Feijen, Liv, Frennmark, Emilia Kvalitet i svensk asylprövning, UNHCR och Migrationsverket, Stockholm 2011.
- Fitger, Peter, Lagbokskommentaren – Processrätt 1, 3 upplagan, Norstedts Juridik, 1999.
- Fitger, Peter, Mellqvist, Mikael Domstolsprocessen – En kommentar till rättegångsbalken, 2 upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2002.
- Granhag, Per Anders, Christianson, Sven Å. (red.) Handbok i Rättspsykologi, 1 upplagan, Liber, Stockholm 2008.

Hedin, Anna	En liten lathund om kvalitativ metod med tonvikt på intervju, 1996, reviderad av Martin, C, 2011.
Peyron, Claes, Red. Andersson, Magnus	Advokatetik – En praxisgenomgång, Sveriges Advokatsamfund, 2010.
Ragnemalm, Hans	Förvaltningsprocessrättens grunder, 9 upplagan, Jure Förlag, Stockholm 2012
Renfors, Cecilia, Sverne Arvill, Ebba	Rättshjälpslagen och annan lagstiftning om rättsligt bistånd, 2 upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2006.
Sandgren, Claes	Rättsvetenskap för uppsatsförfattare, 2 upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2007.  Om empiri och Rättsvetenskap del 1, JT Årgång 7 1995-96 nr 3. Om empiri och Rättsvetenskap del 2, JT Årgång 7 1995-96 nr 4
Sangborn, Johan (red.)	Regler för advokatverksamhet, 2 upplagan, Sveriges Advokatsamfund, 2011.
Singer, Eleanor, Von Thurn, Dawn R., Miller, Esther	Confidentiality assurances and response, Oxford Journals – Public Opinion Quarterly, Volym 59 1995 nr. 3.
Wiklund, Holger	God advokatsed, Norstedt, Stockholm 1973.
<i>Offentligt tryck</i>	
DS 2008:85	Den enskildes val av rättsligt biträde
RP 82/2001	Förslag till rättshjälpslag och vissa lagar som har samband med den.
Prop. 1931:80	Angående huvudgrunderna för en rättegångsreform.
Prop. 1942:5	Förslag till en ny Rättegångsbalk.
Prop. 1972:132	Proposition med förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen m.m.
Prop. 1977/78:90	Om ändring i utlänningslagen, m.m.
Prop. 1987/88:73	Om förändringar inom rättshjälpsystemet.

Prop. 1988/89:86	Med förslag till utlänningslag m.m.
Prop. 1996/97:9	Ny rättshjälpslag.
Prop. 2004/05:170	Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.
Prop. 2008/09:232	Den enskildes val av rättsligt biträde.
Remisyttrande R2008-1206 Ju2008/5574/EMA	Advokatsamfundets remisyttrande om SOU 2008:65, Sekretess och offentliga biträden i asylärenden.
Statskontoret 2012:30	En ny modell för Migrationsverkets förordnanden av offentliga biträden.
Skr 2007/08:109	Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik.
SOU 1977:49	Översyn av rättshjälpsystemet.
SOU 1982:2	Kortare väntan.
SOU 2008:65	Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden.

### *Myndighetspublikationer*

Migrationsverket	Handbok i migrationsärenden. En modern e-förvaltning – Informationsblad till juridiska biträden om Biträdessidan. Mall för ansökan om visst offentlig biträde "Ärende om offentligt biträde, bilaga 1. Registreringsunderlag för asylsökande, bilaga 2.
------------------	--

### *Advokatsamfundet*

Uttalanden	Vägledande uttalande angående jäv – lämpligheten av att i LVU-mål ömsom företräda kommun och enskild. Brev till Migrationsverkets generaldirektör Anders Danielsson, 2013-04-24. <a href="http://www.advokatsamfundet.se/Documents/Advokatsamfundet_sv/Nyheter/Brev_till_Anders_Danielsson_april_2013.pdf">http://www.advokatsamfundet.se/Documents/Advokatsamfundet_sv/Nyheter/Brev_till_Anders_Danielsson_april_2013.pdf</a> .
------------	---

Vägledande regler om god advokatsed med kommentarer, reviderad december 2012.



## *Tidningsartiklar*

Advokaten	Nr. 1 2005 Årgång 71, Advokaten som strider mot Migrationsverket. Nr. 8 2009 Årgång 75, Snabbare asylprocess kan försvaga rättssäkerheten, av Ulrika Brandberg. Nr. 8 2011 Årgång 77, Rätten att själv få välja advokat måste stärkas, av Hans Bredberg. Nr. 4 2012 Årgång 78, Nytt IT-stöd får hård kritik från advokater, av Ulrika Brandberg.
Svenska Dagbladet	2012-11-19, "Rättsäkerheten är hotad för asylsökanden", av Anna Lundberg, Lisa Ottosson och Marita Eastmond. <a href="http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/rattssakerheten-ar-hotad-for-asylsokanden_7681466.svd">www.svd.se/opinion/brannpunkt/rattssakerheten-ar-hotad-for-asylsokanden_7681466.svd</a> .
Dagens Nyheter	2006-01-06, "Migrationsverket stoppar de bästa asyladvokaterna", av Kenneth Lewis. <a href="http://www.dn.se/debatt/migrationsverket-stoppar-de-basta-asyladvokaterna/">http://www.dn.se/debatt/migrationsverket-stoppar-de-basta-asyladvokaterna/</a>
Aftonbladet	2012-10-09, "Besvärliga ombud hamnar på svarta listan", av Canela Scyfacos. <a href="http://bloggar.aftonbladet.se/oppengranskningmigrationsverket/2012/10/jurist-besvarliga-ombud-hamnar-pa-svarta-listan/">http://bloggar.aftonbladet.se/oppengranskningmigrationsverket/2012/10/jurist-besvarliga-ombud-hamnar-pa-svarta-listan/</a>

## *Internetkällor*

<http://www.regeringen.se/sb/d/2675>.

<http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Vad-EU-gor/Asyl-och-invandring/>.

<http://flygtning.dk/danmark/asyl/om-dansk-flygtningehjaelps-asylraadgivning/faq-spoergsmaal-og-svar/>.

## *Rättsfall*

MIG 2006:2

MIG 2010:12

NJA 1985 s 856

NJA 1985 s 856

NJA 1984 s 331

NJA 1981 s 905

### *EU direktiv*

2005/85/EG

Om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (Asylprocedurdirektivet).

### *Intervjuer*

Mötesintervjuer

R1, 6 november 2013.

R2, 7 november 2013.

R3, 7 november 2013.

R5, 8 november 2013.

Telefonintervju

R4, 8 november 2013.

## **Bilaga 1, "Ärende om offentligt biträde"**

Beslut  
ÅÅÅÅ-MM-DD

Beteckning  
X-XXXXXX

Adressat  
Utdelningsadress  
postnummer ORT

## Ärende om offentligt biträde

### Sökande

Efternamn, Förnamn, född ÅÅÅÅ-MM-DD, medborgare i Land

### Beslut

Migrationsverket beslutar att avslå din ansökan om att få TITEL FÖRNAMN EFTERNAMN som offentligt biträde.

Migrationsverket beslutar att istället förordna få TITEL FÖRNAMN EFTERNAMN som offentligt biträde för dig i ärende om avvisning.

### Skälen för beslutet

Du har begärt att TITEL FÖRNAMN EFTERNAMN ska förordnas som offentligt biträde för dig. Ev. FRITEXT (om skälen för begäran).

Migrationsverket anser att du har rätt till offentligt biträde. Verket ska förordna det biträde den sökande önskar, om det inte medför avsevärt ökade kostnader eller särskilda skäl talar emot det. Se 26 § rättshjälpslagen (1996:1619).

FRITEXT (om skälen för avslag, t.ex. Den person som du har föreslagit som biträde osv.). Migrationsverket avslår därför din begäran och förordnar istället TITEL FÖRNAMN EFTERNAMN , se bilaga.

Förnamn Efternamn  
Beslutsfattare

Förnamn Efternamn  
Föredragande

## Bilaga 2, "Registreringsunderlag"

### Registreringsunderlag

#### Sökande

Tolk:

Språk:

Tjänsteman:

Övriga närvarande:

**Du har tidigare fått ett paket med informationsmaterial. Har du förstått innehållet i informationen?**

Ja

Nej (*Tjänstemannen ska lämna kortfattad information muntligt under samtalet*)

**Den sökande har informerats om**

vad som kommer att hända i dag.

att tjänstemän på verket samt tolken har tystnadsplikt

Den sökande uppger att han förstår tolken bra.

Den sökande tillfrågas om han har särskilda önskemål om kön på handläggare eller tolk.

Han // har inga önskemål / önskar FRITEXT .

(*Om den sökande är gift eller sambo*) Den sökande tillfrågas om han/hon vill ha

samma handläggare eller tolk som sin make/maka eller sambo.

Han // har inga önskemål / önskar FRITEXT.

Den sökande har informerats om att uppgifterna i den ekonomiska deklARATIONEN

måste vara riktiga och fullständiga. Vidare att när uppgifterna förändras måste

sökanden meddela Migrationsverket och att det är straffbart att lämna oriktiga

uppgifter eller att utelämna något.

**Offentligt biträde**

Migrationsverket har ännu inte avgjort frågan om sökande har rätt till något offentligt biträde. Den frågan kommer avgöras senare. Den sökande tillfrågas om han har särskilda önskemål rörande offentligt biträde ifall sökande i framtiden skulle bedömas ha rätt till sådant.

Den sökande har inget särskilt önskemål om biträde och godtar det biträde som

Migrationsverket förordnar.

Den sökande har särskilt önskemål om att biträdet ska vara // kvinna / man //

Den sökande har inget särskilt önskemål om att biträdet ska vara man eller kvinna.

Den sökande har önskemål om biträde och föreslår NAMN,

ADVOKATBYRÅ,

TELEFONNUMMER

() Den sökande godtar ett annat biträde om det önskade biträdet inte går att nå eller

om det önskade biträdet inte har möjlighet att närvara vid det planerade asylutredningstillfället.

() Den sökande kommer att lämna in önskemål om offentligt biträde och har informerats om att det ska vara verket tillhanda idag.

() (*Om den sökande är gift eller sambo*) Den sökande tillfrågas om han vill ha

samma offentliga biträde som sin make/maka eller sambo. Han önskar  
FRITEXT.

### **Hälsa**

Är det något som Migrationsverket bör känna till om din hälsa?

Hur är dina/ditt medföljande barns hälsa?

### **Identitetshandlingar/Identitet**

Var har du ditt/dina hemlandspass eller andra identitetshandlingar?

Vad kan du göra för att lämna in dina identitetshandlingar till

Migrationsverket?

Var är du född? (födelseort, provins, land)

Var har du varit bosatt innan du kom till Sverige? (ort, provins, land)

### **Familj**

(*Gå igenom familjebildsblanketten tillsammans med den sökande och för in uppgifterna här.*)

Efternamn, förnamn Född mb Vistelseort Födelseort

Make/maka

Söner

Döttrar

Är de barn du uppgett dina (eller din makes/makas/sambos) biologiska barn?

Har du släkt/familj i Sverige som ansöker om asyl?

### **Skyddsbehov**

Varför ansöker du om asyl - varför har du lämnat ditt hemland? (*kortfattad beskrivning av vem/vad/varför*)

Vad riskerar du om du återvänder?

Har dina medföljande barn några egna asylskäl?

### **Resväg, eventuella tidigare ansökningar, status**

Har du tidigare ansökt om asyl i Sverige eller något annat land?

Har du tidigare haft eller ansökt om uppehållstillstånd i Europa?

Har du tidigare haft eller ansökt om visum till Europa?

*Om ja på någon av ovanstående - i vilket land och under vilken tid och vilken status?*

Beskriv kortfattat hur du har rest till Sverige.

### **Id-uppdrag**

Den sökande får i uppdraget att komma in med identitetshandlingar. Han har fått uppmaningen att senast innan nästa möte med Migrationsverket ha gjort allt han kan för att skaffa fram handlingar som styrker identiteten. Den sökande är också informerad om att han vid mötet ska redovisa vad som gjorts för att få fram handlingarna och att detta kommer att antecknas.

### **Avslutning**

Har du förstått tolken under hela samtalet?

Vilket/vilka språk/dialekt kan du genomföra utredningar/samtal på?

Talar du andra språk?

**Information**

() Den sökande har fått information om att han // idag kommer att få en kallelse till

asylutredning. / kommer att kallas till asylutredning inom kort. //

() Den sökande har fått information om att Migrationsverket kan fatta beslut i ärendet

och även sätta ner dagersättningen om han, utan giltiga skäl, inte kommer till

utredningen.

() Den sökande har fått uppdraget att komma in med giltiga identitetshandlingar.

() Den sökande har informerats om att han till asylutredningen ska inkomma med

eventuella handlingar som han önskar åberopa till stöd för sin ansökan.

() Den sökande har fått informationsblad om återvändandedirektivet.

**Bifogade dokument**

Erik Ljungquist  
Registrerades 1 september 2013  
Examinerades 15 januari 2013