

## **HFD 2020 ref. 34**

**Åtgärden att avföra någon från en myndighets förteckning över personer som anses lämpliga att ex officio förordna som offentliga biträden utgör inte ett överklagbart förvaltningsbeslut.**

2 och 5 §§ lagen (1996:1620) om offentligt biträde

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 22 juni 2020 följande dom (mål nr 2859-19).

### **Bakgrund**

1. Migrationsverket fattar beslut om utlänningars rätt att vistas i landet. Sådana beslut är av mycket stor betydelse för den enskilde. Migrationsverket har därför ålagts att i vissa i lag angivna fall, bl.a. i ärenden avseende utvisning och avvisning, förordna ett offentligt biträde till den enskilde. Syftet är att säkerställa att den enskilde ges en reell möjlighet att tillvarata sina intressen. Om ett offentligt biträde förordnas betalar staten kostnaden för biträdet.

2. Till offentligt biträde får förordnas en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget. Om sökanden själv har föreslagit någon som är lämplig ska den föreslagne förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det. I andra fall ska myndigheten ex officio (på eget initiativ) förordna ett biträde. I samtliga fall ankommer det på den som förordnar ett offentligt biträde att göra en prövning av biträdets lämplighet, men i övrigt saknas närmare regler om hur myndigheten ska utföra denna uppgift.

3. Migrationsverket har valt att använda sig av en förteckning över personer som kan förordnas av myndigheten när den enskilde inte har önskat en viss person som biträde. Den som är intresserad av att få uppdrag som offentligt biträde anmäler sig till Migrationsverket som antecknar personen i förteckningen under förutsättning att han eller hon bedöms som lämplig. Om Migrationsverket bedömer att någon som är antecknad inte längre är lämplig avförs personen från förteckningen. I praktiken kommer personen då inte längre att förordnas utom när han eller hon efterfrågas särskilt av en enskild.

4. Migrationsverket avförde S.B. från förteckningen. Åtgärden formaliserades genom ett skriftligt beslut som tillställdes honom. Som skäl angavs att Sveriges advokatsamfundts disciplinnämnd beslutat att utesluta S.B. ur samfundet eftersom han uppsåtligen gjort orätt i sin verksamhet som advokat. Vidare anfördes att han

som ombud och biträde i ett ärende om utvisning lämnat in ett överklagande för sent.

5. S.B. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Malmö. Förvaltningsrätten konstaterade att en myndighet endast har lagstöd för att besluta att ett ombud eller biträde som bedöms vara olämplig för sitt uppdrag inte längre får medverka i ett visst ärende. Någon möjlighet för myndigheter att, i likhet med domstolar, generellt avvisa ett ombud eller biträde finns inte. Eftersom Migrationsverkets beslut fick samma konsekvens som ett beslut att generellt avvisa S.B. som offentligt biträde i utlänningsärenden fann förvaltningsrätten att Migrationsverket inte haft befogenhet att fatta beslutet och upphävde det.

6. Kammarrätten i Göteborg instämde i förvaltningsrättens bedömning och avslag Migrationsverkets överklagande dit.

### **Yrkanden m.m.**

7. *Migrationsverket* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden samt anföra följande. Migrationsverket fattar ett mycket stort antal beslut om att förordna offentliga biträden och många gånger måste dessa förordnanden meddelas kort tid efter att behovet av biträde har uppkommit. De personer som får ett offentligt biträde är i en mycket utsatt situation och det är därför viktigt att de som förordnas är lämpliga. Den förteckning som myndigheten för utgör ett hjälpmedel vid lämplighetsprövningen. Åtgärden att avföra en person från förteckningen innebär emellertid inte att myndigheten generellt utesluter personen från att erhålla förordnanden. Förordnande kan fortfarande ske efter begäran av en enskild.

8. *S.B.* anser att överklagandet ska avslås.

### **Skälen för avgörandet**

#### *Frågan i målet*

9. Frågan i målet är om Migrationsverkets åtgärd att avföra en person från myndighetens förteckning över personer som ex officio kan förordnas som offentligt biträde får överklagas.

#### *Rättslig reglering m.m.*

10. Enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) ska offentligt biträde förordnas i utlänningsärenden om bl.a. avvisning och utvisning samt förvar, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

11. Allmänna bestämmelser om offentliga biträden finns i lagen (1996:1620) om offentliga biträden. Av 2 § framgår att det är den

domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet i sak som ska besluta i frågor om offentligt biträde. Av 5 §, som hänvisar till 26 § rättshjälpslagen (1996:1619), följer att en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget får förordnas som offentligt biträde. Har den rättsökande själv föreslagit någon som är lämplig ska denne förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det.

12. En förvaltningsmyndighet får enligt 14 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900) besluta att ett ombud eller biträde som bedöms vara olämplig för sitt uppdrag inte längre får medverka i ärendet.

13. En allmän förvaltningsdomstol får enligt 48 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) avvisa ett ombud eller biträde om han eller hon visat oskicklighet, oförstånd eller annars är olämplig i ett mål. Domstolen får också förklara honom eller henne obehörig att vara ombud eller biträde vid den aktuella domstolen för viss tid eller tills vidare.

#### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

14. Migrationsverket har i lag ålagts att i vissa angivna situationer förordna offentliga biträden. Någon författningsreglering om hur denna uppgift ska utföras finns inte.

15. Förordnande av ett offentligt biträde syftar till att säkerställa att den enskilde, dvs. parten i det aktuella ärendet, på ett adekvat sätt ska kunna tillvarata sina intressen.

16. För att säkerställa att uppdrag som offentligt biträde endast ges till personer som är lämpliga för Migrationsverket en förteckning över personer som är tillgängliga som biträden inom olika geografiska områden. Förteckningen förs av en centraliserad funktion och beslutsfattare inom myndigheten kan sedan ta del av den. En person som anmäler intresse av att förordnas som offentligt biträde förs in i förteckningen om personen i fråga anses lämplig. På motsvarande sätt kan en person som inte längre anses lämplig avföras. Vid alla sådana åtgärder måste myndigheten iaktta allmänna principer om saklighet och objektivitet.

17. Att inte vara upptagen i förteckningen kan få stora konsekvenser för den som önskar att få uppdrag som offentligt biträde eftersom myndigheten i praktiken inte ex officio kommer att förordna personen i fråga. Förteckningen är emellertid inte bindande för beslutsfattare vid Migrationsverket. Den som inte finns med kan fortfarande förordnas, exempelvis om en enskild har begärt det. Att någon avförs från förteckningen innebär alltså inte att personen avvisas som ombud eller biträde.

18. Förändring av förteckningen kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening därmed inte ses som något annat än ett internt

beslutsstöd för att kunna utföra uppgiften att förordna lämpliga personer som offentliga biträden.

19. Av det förhållandet att den aktuella förteckningen utgör ett internt beslutsstöd för myndighetens beslutsfattare följer att en åtgärd att avföra en person från denna, liksom att inte anteckna en person som önskar detta, inte utgör ett överklagbart förvaltningsbeslut.

20. S.B:s överklagande borde därmed inte ha prövats. Förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden ska därför upphävas.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Saldén Enéerus, Bull, von Essen* och *Jönsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Linda Funk.

---

#### ***Förvaltningsrätten i Malmö (2018-12-18, Steen):***

En myndighet får besluta att ett ombud eller ett biträde som bedöms vara olämplig för sitt uppdrag inte längre får medverka i ett ärende (14 § andra stycket förvaltningslagen [2017:900]). Någon möjlighet för myndigheter att, i likhet med domstolar, kunna generellt avvisa ett ombud eller biträde vid myndigheten finns inte. Vid införandet av den nya förvaltningslagen anförde några remissinstanser att en förvaltningsmyndighet bör ha möjlighet att mer generellt hindra uppenbart oskickliga ombud eller biträden från att medverka i ärenden hos myndigheten. Regeringen ansåg dock inte att det som förts fram i frågan utgjorde tillräckliga skäl att från rättssäkerhetsynpunkt motivera införandet av allmänna bestämmelser om en så pass ingripande åtgärd i den nya förvaltningslagen. Den tidigare begränsning till det enskilda ärendet fick istället gälla även fortsättningsvis (prop. 2016/17:180, s. 91).

I utlänningsärenden är det till övervägande delen Migrationsverket som beslutar om förordnande av offentligt biträde. Det överklagade beslutet får till följd att S.B. inte kommer att förordnas som offentligt biträde av Migrationsverket förutom i de fall då en sökande specifikt bett om att få företrädas av honom. Beslutet får därför i stor utsträckning samma konsekvens som ett beslut om att generellt avvisa honom som offentligt biträde i utlänningsärenden. Något direkt lagstöd som ger Migrationsverket rätt att fatta ett sådant generellt avvisningsbeslut finns inte. Så som förarbetena till förvaltningslagen får tolkas kan det inte heller vara lagstiftarens intention att ge Migrationsverket rätt att fatta ett beslut som ger nära nog samma konsekvens som ett generellt avvisningsbeslut (jfr även Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 4 december 2018 i mål nr 5223-18). Mot

bakgrund av ovanstående finner förvaltningsrätten att Migrationsverket inte har haft befogenhet att fatta beslutet om att avregistrera S.B. från verkets förteckning över jurister som förordnas ex officio som offentligt biträde. Beslutet ska mot denna bakgrund upphävas.

– Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet.

***Kammarrätten i Göteborg*** (2019-04-30, *Ståhl, Ericsson och Röshammar*):

Kammarrätten gör samma bedömning som förvaltningsrätten. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.