

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm**Yttrande över betänkandet Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet (SOU 2015:73)**

(Ju 2015/05766/L7)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet (SOU 2015:73).

Jag begränsar mitt yttrande till vissa synpunkter främst på övervägandena i betänkandet om Migrationsverkets registrering av kvalitetsomdömen beträffande offentliga biträden.

Utgångspunkter

Jag har nyligen haft anledning att uttala mig om den förteckning som Migrationsverket använder som ett led i sin kvalitetskontroll av offentliga biträden och den lämplighetsbedömning som ska göras i varje enskilt fall (förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll) och det it-stöd verket använder när ett offentligt biträde ska förordnas. I det beslut som gällde förteckningen konstaterade jag att Migrationsverket har ett ansvar för att de biträden som förordnas är tillräckligt kompetenta för uppdraget, och att verket måste ha ett system för att ta till vara och dokumentera kunskaper om brister som visats hos ett offentligt biträde. I beslutet utvecklades också hur det kan säkerställas att den ordning som verket tillämpar uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav. (Se beslut den 5 december 2014, dnr 4500-2013.) I ett annat beslut uttalade jag att personer som uppfyller lämplighetskraven för att komma i fråga som offentliga biträden inte generellt kan förordnas i andra hand endast av det skälet att de inte är advokater eller biträdande jurister vid en advokatbyrå. En sådan åtskillnad är inte godtagbar. (Se beslut den 5 december 2014, dnr 5920-2013.)

Registrering av kvalitetsomdömen

Utredningens överväganden leder fram till att Migrationsverket ska kunna registrera identitetsuppgifter, speciell kompetens och avvikelser rörande offentliga biträden med undantag för advokater och biträdande jurister vid advokatbyråer. Enligt utredningen kommer denna möjlighet att följa av den föreslagna lagens

ändamålsbestämmelser (se 11 § i förslaget till utlänningsdatalag). I direktiven till utredningen anges att det med hänsyn till den lämplighetsprövning och den tillsyn som sker av advokater och biträdande jurister vid advokatbyråer inte finns någon anledning att överväga någon registrering av den typen av uppgifter om de personerna. Dessa kategorier har alltså uttryckligen undantagits från utredningens uppdrag. Enligt min mening är detta en felaktig utgångspunkt.

Det är en rättssäkerhetsfråga att sökandena får ett lämpligt biträde som kan tillvarata deras rätt på bästa sätt. Det är Migrationsverkets ansvar att säkerställa att även advokater och biträdande jurister vid advokatbyråer är lämpliga för ett enskilt uppdrag.

Mot bakgrund av de krav som ställs för att bli advokat och eftersom advokater står under tillsyn av Sveriges advokatsamfund och ska följa samfundets etiska regler – bl.a. skyldigheten att upprätthålla och utveckla sin yrkeskompetens på de områden man är verksam – är utgångspunkten i och för sig att en advokat generellt sett ska anses lämplig att förordnas som offentligt biträde. Detsamma bör gälla biträdande jurister vid en advokatbyrå, bl.a. eftersom de står under en advokats tillsyn.

Detta hindrar naturligtvis inte att det vid lämplighetsbedömningen i det enskilda fallet kan finnas omständigheter som gör att en advokat eller en biträdande jurist inte anses lämplig att förordnas som offentligt biträde i ett visst ärende. Det kan självklart också förekomma sådan misskötsamhet hos en advokat eller biträdande jurist att det, i vart fall inom den närmaste tiden, inte är aktuellt att på nytt förordna honom eller henne som offentligt biträde. För att kunna göra den prövningen är det viktigt att Migrationsverket har ett underlag som i den löpande verksamheten kan utgöra ett stöd vid bedömningen av kommande förordnanden. Det är nödvändigt att systemet inte är omotiverat tidsödande eller komplicerat eftersom antalet förordnanden av offentliga biträden är mycket stort.

Det förhållandet att advokatsamfundet utövar tillsyn över advokater innebär inte i sig att det saknas behov för Migrationsverket att registrera avvikelser av här aktuellt slag. Enligt Migrationsverket finns normalt ett 20-tal personer uppförda på förteckningen över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll, och advokater förekommer i lika stor utsträckning som andra yrkesgrupper. Det ansvar en advokatbyrå har för sina biträdande jurister innebär inte heller att behovet för Migrationsverket av att notera brister vid utförandet av ett uppdrag som offentligt biträde minskar. Varken advokatsamfundets tillsyn eller en advokatbyrås ansvar för sina biträdande jurister kan ersätta Migrationsverkets ansvar för att ta ställning till om nya uppdrag som offentligt biträde ska ges till personer som på ett eller annat sätt misskött tidigare uppdrag.

Det finns alltså, enligt min mening, inga skäl att göra någon åtskillnad mellan de olika kategorierna av offentliga biträden när det gäller registrering av avvikelser. Tvärtom kan en sådan åtskillnad inte motiveras från sakliga utgångspunkter.

Jag är vidare tveksam till utredningens bedömning att en möjlighet för Migrationsverket att registrera denna typ av uppgifter kan anses följa av 11 § i den föreslagna utlänningsdatalagen. Den närmast aktuella punkten (4) tar såvitt jag kan bedöma sikte på behandling av personuppgifter som är nödvändig för tillsyn, kontroll och uppföljning i den interna verksamheten. Det framstår som osäkert om registreringen av kvalitetsomdömen omfattas av detta ändamål. Utredningen nämner också punkten (1). Den bestämmelsen innebär att personuppgifter om offentliga biträden får behandlas om det är nödvändigt för handläggningen av ärenden. Jag är inte övertygad om att ett ändamål som anges på det sättet ger utrymme för att registrera uppgifter av det slag som är aktuellt här. I vart fall bör det övervägas om inte en tydligare reglering kan åstadkommas.

Domstolsprövning

Migrationsverkets hantering av förteckningen över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll är inte helt okomplicerad och aktualiserar vissa rättssäkerhetsfrågor som jag berört i mitt tidigare beslut (dnr 4500-2013). Som jag pekat på där finns det en risk för att det system som verket använder sig av i dag leder till att personer i praktiken betraktas som obehöriga. Det är därför väsentligt, vilket också lyfts fram i utredningen, att Migrationsverket säkerställer att registreringar av avvikelser inte i praktiken innebär en formlös obehörighetsförklaring för vissa personer när det gäller framtida uppdrag som offentligt biträde.

Det har ingått i utredningens uppdrag att överväga om en avvikelserregistrering som beslutats av Migrationsverket ska kunna överklagas av den berörde. Utredningen anser att det genom domstolspraxis är klarlagt att avvikelserregistreringar inte kommer att kunna överklagas eftersom de saknar rättsverkningar och inte heller på annat sätt ska uppfattas som bindande för verkets tjänstemän. Utredningen anser att denna ordning är rimlig och går därför inte vidare med frågan.

Enligt min mening bör det, för de allvarligare fallen av brister i lämpligheten, övervägas att införa en möjlighet för Migrationsverket att avvisa en person från att uppträda som biträde i ärenden hos verket. En sådan möjlighet finns för domstolarna när det gäller försvarare, ombud och rättegångsbiträden (se 12 kap. 5 och 22 §§ och 21 kap. 3 § rättegångsbalken samt 48 § förvaltningsprocesslagen). Det skulle bl.a. innebära en rätt till domstolsprövning och i många fall ett mer rättssäkert förfarande.

Gallring

Jag har tidigare angett att det är rimligt att Migrationsverket inte har någon tidsgräns för när en notering om misskötsamhet ska tas bort och att det måste kunna göras en bedömning i varje enskilt fall (dnr 4500-2013). Jag har däremot inte något att invända mot utredningens förslag att det ska införas en bestämmelse om gallring (se 21 § i förslaget till utlänningsdatalag). Det är dock viktigt att det fortlöpande prövas om en registrering ska kvarstå och att den berörde får information om vad som gäller.

Cecilia Renfors

Nina Hubendick