

Uttalanden med anledning av Migrationsverkets rutin för att fastställa biträdesersättningar

Beslutet i korthet: Migrationsverket tillämpar sedan mars 2021 en rutin vid handläggningen av kostnadsräkningar från offentliga biträden som går ut på att ersättningsfrågan skiljs från grundärendet och prövas av en handläggare på en annan organisatorisk enhet inom verket. Rutinen syftar till att skapa en mer effektiv hantering. Av en kvalitetsuppföljning som Migrationsverket gjort framgår dock att verket ofta dröjer med att fastställa ersättningen och att handläggningstiderna försämrats betydligt.

JO har inga invändningar mot att Migrationsverket effektiviserar sin verksamhet så länge den lever upp till författningsreglerade krav. Vid utarbetandet av nya rutiner måste verket säkerställa detta och när det gäller kostnadsräkningar se till att de hanteras snabbt och rättssäkert med individuella överväganden i varje enskilt fall.

I beslutet gör JO vissa uttalanden om när ersättning till ett offentligt biträde ska fastställas. Det har gått relativt kort tid sedan Migrationsverket ändrade sina rutiner, och JO finner därför inte skäl att rikta någon kritik mot verket med anledning av de ökade handläggningstiderna. Däremot får verket kritik för hur ett biträdes ersättningsanspråk hanterades i ett enskilt fall.

Enligt JO är det angeläget att den nya ordningen för biträdesersättningar ses över.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 3 maj 2021 förde advokaten AA fram klagomål mot Migrationsverket. Han uppgav bl.a. följande.

Han var förordnad som offentligt biträde i ett asylärende. Beslut i asylärendet fattades den 31 mars 2021. När anmälan till JO gjordes hade Migrationsverket ännu inte beslutat om ersättning till honom, vilket strider mot 28 § rättshjälpslagen som föreskriver att ersättningen ska fastställas i samband med att grundärendet avgörs. Därutöver uppgav AA att verket har ändrat sina rutiner för hantering av ersättning till offentliga biträden på så sätt att ersättningen nu beslutas av en annan tjänsteman än den som avgjort grundärendet. Enligt AA har rutinen inte stöd i rättshjälpslagen och kan få allvarliga konsekvenser för rättssäkerheten.

Utredning

Migrationsverket yttrade sig till JO i september 2021, efter att digitaliserings- och utvecklingsavdelningen samt den nationella samordnaren av frågor rörande offentliga biträden fått tillfälle att lämna upplysningar. På uppmaning av JO lämnade Migrationsverket in ett kompletterande yttrande i november 2021.

Av utredningen hos JO framgår sammanfattningsvis följande.

Efter en provperiod införde Migrationsverket den 15 mars 2021 ett nytt arbetssätt för hanteringen av ersättning till offentliga biträden. Ersättningen bedömdes tidigare av den handläggare som avgjorde grundärendet. Det nya arbetssättet innebär att ersättningsanspråket handläggs separat från grundärendet av en annan funktion och handläggare. Handläggningen sker i ett nytt digitalt handläggningsstöd för ersättning. När grundärendet avslutas skapas ersättningsärendet automatiskt i handläggningsstödet. Det äldsta ärendet handläggs först och ärenden som ännu inte har hanterats går före de som precis kommit in.

Ersättningshandläggaren har tillgång till samtliga handlingar i grundärendet. Relevanta dokument granskas och arbetstiden för muntlig medverkan värderas. Åtgärdernas relevans och tidsåtgång bedöms tillsammans med biträdets skicklighet och omsorg i det utförda arbetet. Handläggaren kan kontakta beslutsfattaren i grundärendet om det uppstår frågor eller oklarheter. I vissa fall kan biträdet behöva komplettera underlaget, vilket medför en fördröjning av beslut och utbetalning. Bristande underlag kan upptäckas och åtgärdas lättare genom den nya hanteringen. Enligt Migrationsverkets handbok i migrationsärenden om offentligt biträde ska beslutet om ersättning fattas samma datum som beslutet i grundärendet.

Migrationsverket redovisade sammanfattningsvis följande bedömning.

Det nya arbetssättet syftar till att underlätta handläggningen och skapa goda förutsättningar för en mer effektiv, enhetlig och rättssäker hantering. Handläggningen underlättas om det offentliga biträdet använder sig av verkets e-tjänst för biträden (den s.k. biträdessidan) för ansökan, eventuella kompletteringar och annan kommunikation som därigenom kan ske digitalt.

Handläggningen av AA:s kostnadsräkning drog ut på tiden. Kostnadsräkningen kom in till Migrationsverket manuellt den 29 mars 2021. Den borde då ha skickats vidare till den enhet som för in manuella kostnadsräkningar i handläggningsstödet för fortsatt digital hantering. Av förbiseende gjordes det först den 3 maj 2021. Beslut om ersättning fattades samma dag som handlingen registrerades i det digitala systemet.

Risken att handläggningen fördröjs under den manuella hanteringen till följd av den mänskliga faktorn kan elimineras genom att biträdet använder biträdessidan för att lämna in kostnadsräkningen. Handläggningsstödet ger tekniska möjligheter att avgöra ersättningsärendet direkt när det kommer in. Systemet

fungerar bra och ger förutsättningar för att beslut om ersättning ska kunna fattas i samband med att den rättsliga angelägenheten avgörs. För närvarande finns det dock balanser som innebär att flera ärenden väntar på att avgöras. Det medför i sin tur att beslut i nytillkomna ersättningsärenden inte fattas i samband med att grundärendet avslutas. Migrationsverket har efter att det nya arbetssättet infördes gjort en kvalitetsuppföljning.

AA kommenterade Migrationsverkets yttranden.

JO har tagit del av Migrationsverkets rapport från november 2021 om den kvalitetsuppföljning av beslut om kostnadsräkningar som verket gjort. I rapporten redovisas bl.a. konsekvenser av den ökade digitaliseringen och analyser av handläggningstiderna. I rapporten redogör Migrationsverket för sina slutsatser och rekommendationer.

Bedömning

Ett offentligt biträde har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Ersättningen fastställs i samband med att den rättsliga angelägenheten avgörs genom dom eller beslut eller när den rättsliga angelägenheten avslutas på något annat sätt. Beslut om ersättning fattas som huvudregel av den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet. (Se 27 och 28 §§ rättshjälpslagen samt 2 och 5 §§ lagen om offentligt biträde.)

Av utredningen framgår inledningsvis att Migrationsverket sedan mars 2021 tillämpar en rutin vid handläggningen av kostnadsräkningar från offentliga biträden som innebär att ersättningsfrågan skiljs från grundärendet och prövas av en handläggare på en annan organisatorisk enhet inom verket. Rutinen ska enligt verket underlätta handläggningen och skapa goda förutsättningar för en mer effektiv, enhetlig och rättssäker hantering av kostnadsräkningar.

Jag kan inte se att vare sig lagen om offentligt biträde eller rättshjälpslagen förutsätter att ersättningen ska fastställas i samma beslutshandling som grundärendet. Jag kan inte heller se att lagtexten i 28 § rättshjälpslagen förutsätter att ersättningen fastställs samma dag som grundärendet avgörs, även om det naturligtvis är bra om det sker. När grundärendet och ersättningsfrågan handläggs av samma myndighet bör ersättningsbeslutet som utgångspunkt dock inte dröja mer än några dagar, om det inte finns behov av kompletteringar.

AA:s kostnadsräkning kom in till Migrationsverket den 29 mars 2021. Asylärendet där AA var offentligt biträde avgjordes den 31 mars 2021 och ersättningen till honom fastställdes den 3 maj 2021. En sådan fördröjning är, oavsett om den berodde på ett förbiseende hos verket, inte acceptabel och strider mot 28 § rättshjälpslagen. Migrationsverket kritiseras för den bristande handläggningen.

I övrigt vill jag säga att jag naturligtvis inte har något att invända mot att Migrationsverket effektiviserar sin verksamhet. En självklar utgångspunkt är

dock att kostnadsräkningar ska hanteras snabbt och rättssäkert med individuella överväganden i varje enskilt fall. Hanteringen måste givetvis stämma överens med regleringen i 28 § rättshjälpslagen och andra författningsreglerade krav. Detta måste Migrationsverket beakta när nya rutiner utarbetas.

Av den kvalitetsuppföljning som Migrationsverket gjort av den nya ordningen framgår att antalet ersättningsbeslut som fattas i samband med att grundärendet avgörs är lägre än tidigare och att tiderna från att grundärendet avgörs till att ersättningen fastställs har försämrats betydligt.

De ökade handläggningstiderna är bekymrande och förstås inte godtagbara. Med anledning av att det har gått en relativt kort tid sedan Migrationsverket ändrade sina rutiner finner jag för närvarande inte skäl att rikta någon ytterligare kritik mot verket. Det är dock angeläget att den nya organisationen och bemanningen ses över, om det inte redan är gjort. Jag förutsätter att verket vidtar de åtgärder som är nödvändiga med beaktande av den uppföljning som gjorts och mina uttalanden ovan.

Vad AA har anfört i övrigt ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.