



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Igors Timofejevs

## Utredning och omprövning

En undersökning av ett eventuellt samband mellan  
utredningsskyldigheten och omprövningsskyldigheten ex-  
officio.

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin för examen: VT 2014

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>3</b>
1.1 Allmänt	3
1.2 Syfte	3
1.3 Frågeställningar	4
1.4 Avgränsningar	4
1.5 Metod och teori	5
1.6 Forskningsläge	5
1.7 Disposition	6
<b>2 UTREDNINGSSKYLDIGHET OCH OMRÖVNING</b>	<b>7</b>
2.1 Utredningsskyldigheten	7
2.2 Omprövningsskyldighet	9
2.3 Slutsatser	11
<b>3 UTREDNINGSSKYLDIGHET I SJUKPENNINGÄRENDEN</b>	<b>12</b>
3.1 Den sökandes skyldigheter	12
3.2 Den inledande utredningsskyldigheten	13
3.3 Utredning efter att den sökandes skyldighet uppfyllts	14
3.4 Verktyg som faktiskt används	16
3.5 Utredningsskyldigheten uppfylls ej	17
3.6 Brister i utredningsskyldigheten forts.	18
3.7 Slutsatser	19
<b>4 ÄNDRING EX-OFFICIO I SJUKPENNINGÄRENDEN</b>	<b>20</b>
4.1 Särskilt om omprövning och ändring	20
4.2 När inträder ändringsskyldigheten?	22
4.3 Ändringsskyldigheten i tre punkter	22

4.4	Ändring till nackdel för den enskilde	24
4.5	Negativa ändringar i praktiken	25
4.6	Försäkringskassans mekanismer för att upptäcka fel	26
4.7	Omprövas beslut i tillräcklig omfattning?	27
4.8	Slutsatser	27
<b>5</b>	<b>UTREDNINGSSKYLDIGHETEN I ASYLÄRENDEN</b>	<b>28</b>
5.1	Inledande utredningsskyldighet	28
5.2	Den nya arbetsordningen	31
5.3	Utredningsskyldighetens skiftande storlek	32
5.4	Läkarintyg som pekar mot tortyr	34
5.5	Upplysning som en del av utredningen	36
5.6	Språkanalys	36
5.7	Identitet och ålder	37
5.8	Brister i utredningen om trovärdighet och hemvist	38
5.9	Slutsatser	39
<b>6</b>	<b>OMPRÖVNING I ASYLÄRENDEN</b>	<b>40</b>
6.1	Särskilt om verkställighetshinder	40
6.2	Omprövningsskyldigheten	42
6.3	Slutsatser	44
<b>7</b>	<b>JÄMFÖRELSE AV UTREDNINGSSKYLDIGHET</b>	<b>45</b>
7.1	Inledande jämförelse	45
7.2	Praktisk jämförelse	47
7.3	Slutsatser	49
<b>8</b>	<b>JÄMFÖRELSE AV OMRÖVNINGSSKYLDIGHET</b>	<b>50</b>
8.1	Inledande jämförelse	50
8.2	När verkställighetshinder beaktas	51
8.3	Praktisk jämförelse	52
8.4	Slutsatser	53

<b>9 SAMBANDET</b>	<b>54</b>
9.1 Finns det ett samband?	54
9.2 Analys av sambandet	56
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>59</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>63</b>

# Summary

Before the authorities take a decision, the authorities must have such material, that they can make a decision. The authorities must therefore handle the matter in a way which makes that the authorities get the information and documentation needed to take a decision in the matter. Some strain can be put on the person that comes in with an application. The strain can consist of the documentation and evidence that the applicant has in the matter. The rest of the handling of the matter lies under the authorities through officialprincipen, which means that the authorities are responsible for the matter. The authorities must make sure that the matter is investigated as much as required. The size of this obligation is shifting depending on which matter the authorities are handling. When a decision is taken, there are ways of controlling and changing the decisions that are wrong. It can happen through an appeal from the applicant or if the authority find the error themselves.

This essay treats the relationship between the obligation to investigate a matter and the obligation to ex-officio review a decision that is taken. The relationship is investigated through a comparison of the obligations to investigate in asylum cases and in sick pay cases and a comparison of the obligations to review the taken decision in asylum cases and sick pay cases. After the comparison it is investigated if there is a relationship between the obligation to investigate and the obligation to review a matter.

The essay states that there is a weak relationship between the obligation to investigate and the obligation to review a matter. The relationship exists because both obligations depend on the complexion of the matter. If there for example is a protection-aspect that increases the obligation to investigate, the protection aspect also enforces the obligation to review a matter.

The essay also states that there is a need to make the relationship between the obligations stronger. The need can be stated because there are practical shortages in the investigations that the authorities make, and practical shortages in the reviews that he authorities make. The relationship should be stated in the law through a statement in the obligation to review a matter. If the obligation to investigate is not fulfilled the authority should have an obligation to review the matter. This statement should happen so that a more extensive obligation to investigate should also mean that the obligation to review a matter should also be more extensive.

# Sammanfattning

När en myndighet ska fatta beslut måste myndigheterna först ha underlag för att kunna fatta ett korrekt beslut. Därför måste myndigheten handlägga ärendet på ett sätt som gör att den behövliga dokumentationen och bevisningen kommer in. Viss börda kan läggas på den sökande. Den sökandes bevisbörda uppfylls genom att den sökande kommer in med de dokument och annan bevisning som han eller hon har. I resterande del av handläggningen gäller officialprincipen, vilket innebär att myndigheten är den som ytterst ansvarar för att ett ärende ska vara tillräckligt utrett för att myndigheten ska kunna fatta ett beslut. Denna skyldighet att utreda är olika stor i olika sorters ärenden. När väl ett beslut har fattats finns det sätt att kontrollera och ändra sådana beslut som har blivit fel. Detta kan ske genom överklagande från den sökande eller genom att myndigheten själv upptäcker dessa fel.

Denna uppsats behandlar sambandet mellan utredningsskyldigheten och omprövningsskyldigheten ex-officio. Sambandet undersöks genom en jämförelse av utredningsskyldigheterna i asylärenden och utredningsskyldigheten i sjukpenningärenden och en jämförelse av omprövningsskyldigheten i asylärenden och omprövningsskyldigheten i sjukpenningärenden. Därefter undersöks huruvida det finns ett samband mellan omprövningsskyldigheten ex-officio och utredningsskyldigheten.

I uppsatsen konstateras att det finns ett svagt samband mellan utredningsskyldighet och omprövningsskyldighet ex-officio eftersom utredningsskyldigheten såväl som omprövningsskyldigheten bygger på ärendets karaktär. Om det exempelvis finns en skyddsaspekt som ökar utredningsskyldigheten i en typ av ärenden så finns motsvarande skyddsaspekt som påverkar omprövningsskyldigheten. Därför bygger såväl utredningsskyldigheten som omprövningsskyldigheten på ärendets beskaffenhet.

I uppsatsen konstateras också att det på grund av bristande ändringsfrekvens och bristande uppfyllande av utredningsskyldigheten finns ett behov av att tydligare koppla ihop utredningsskyldigheten med omprövningsskyldigheten ex-officio. Detta bör ske på ett sätt så att en bristande utredning ska vara en grund för en skyldighet att ompröva ett beslut ex-officio. Det torde ske på ett sätt så att ärenden där utredningsskyldigheten är stor, även omprövningsskyldigheten blir större.

# 1 Inledning

## 1.1 Allmänt

Myndigheternas handläggning och beslut är ofta föremål för kritik och allmänhetens intresse, genom publikationer i media om de missförhållanden som finns och hur fel myndigheternas beslut är. Därför är det intressant att undersöka vilket ansvar som ligger på myndigheter att utreda alla förhållanden i ett visst ärende, med andra ord att undersöka myndigheternas utredningsskyldighet. Dessutom är det också i detta hänseende intressant att undersöka vilken skyldighet myndigheterna har att ompröva sina felaktiga beslut utan att den enskilde klagat på beslutet, det vill säga vilken skyldighet de har att ompröva beslut ex-officio.

Omprövningsskyldigheten ex-officio bli intressant eftersom det är ett sätt att komma tillrätta med de brister som kanske sker i utredningsstadiet. Vid en eventuell omprövning kan den beslutande myndigheten se att det inte finns tillräckligt beslutsunderlag. I sin tur leder detta till att den beslutande myndigheten undersöker ytterligare för att kunna fatta ett så rättvisande beslut som möjligt. I detta hänseende blir det också av intresse att undersöka huruvida utredningsskyldigheten och skyldigheten att ompröva beslut ex-officio har något samband och är beroende av varandra. För att kunna undersöka eventuella samhörigheter mellan utredningsskyldigheten och skyldigheten att ompröva beslut måste två områden jämföras med varandra.

De områden som ska jämföras är sjukpenningärenden och asylärenden. Dessa områden har valts eftersom asylbeslut ofta hamnar i medialt blåsväder eftersom vissa beslut humanitärt sett verkar vara felaktigt fattade. Även sjukpenningärenden hamnar ofta i medialt blåsväder. Dessa områden har också valts som jämförelseobjekt för att de till sin karaktär skiljer sig gentemot varandra på ett sätt som gör att de blir bra jämförelseobjekt.

## 1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka huruvida det föreligger någon korrelation mellan utredningsskyldighet och myndigheters skyldighet att ompröva beslut. Efter denna undersökning är det uppsatsens syfte att vidare granska huruvida denna korrelation är tillfredsställande, eller om den bör se ut på något annat sätt och i så fall hur den bör se ut och varför.

## 1.3 Frågeställningar

Följande frågeställningar ska uppsatsen behandla:

Finns det något samband mellan myndigheters utredningsskyldighet och skyldigheten att ompröva beslut ex-officio?

Ser korrelationen ut på ett korrekt sätt, eller bör den se ut på något annat sätt?

## 1.4 Avgränsningar

Denna uppsats har avgränsats till att bara undersöka utredningsskyldigheten och skyldigheten att ompröva beslut ex-officio i sjukpenningärenden och asylärenden. Denna avgränsning har gjorts eftersom förvaltningsrätten innehåller många olika områden (och många olika lagstiftningar) som även dessa har många olika delområden där utredningsskyldigheten och skyldigheten att ompröva beslut kan variera. Det är således ej möjligt att inom ramen för en sådan uppsats undersöka samtliga områden och jämföra dessa. Det är inte heller säkert att det är önskvärt att kunna göra en sådan heltäckande jämförelse eftersom det leder till att det blir väldigt svåröverskådligt. Därför har asylärenden och sjukpenningärenden valts, eftersom båda är tämligen aktuella och dessutom skiljer de sig till sin karaktär, vilket medför att det blir en intressant och givande jämförelse.

Vidare har uppsatsen avgränsats till att endast gälla skyldigheten för myndigheten att ompröva beslut ex-officio, vilket innebär att förvaltningslagens regler om rättelser och överklagandeförfarandet inte behandlas i uppsatsen. Avgränsningen beror på att det är endast detta förfarande som leder till att myndigheten på eget initiativ måste se om deras beslut ska omprövas eller inte. Rättelse behandlas inte eftersom det handlar om uppenbara stavfel och räknefel och således inte om felaktigheter som påverkar resultatet av beslutet.

I denna uppsats är det endast intressant att undersöka omprövningar som kan förändra resultatet av beslutet. Det är inte heller för uppsatsens syfte relevant att undersöka överklagande och omprövning på den enskildes begäran. I uppsatsen kommer även verkställighetshinder i asylärenden att behandlas som en del av omprövningsskyldigheten, och även här kommer den del av verkställighetshinder som sker på den sökandes begäran inte att behandlas. Således behandlas endast verkställighetshinder som sker ex-officio.



## 1.5 Metod och teori

Den metod som har använts för att uppnå det som uppsatsen behandlar och för att besvara de frågeställningar som ställs i uppsatsen är den traditionella rättsdogmatiska metoden, vilket innebär att rättspraxis, förarbeten, lagstiftning och doktrin har systematiskt genomgått. Metoden för att uppnå syftet med uppsatsen har efter den systematiska genomgången av den traditionella rättsdogmatiska metoden varit en jämförande analys med vissa drag av kritisk granskning. Detta innebär att två olika områden i förvaltningsrätten har jämförts för att se om det finns ett samband mellan två begrepp. De slutsatser som har dragits från den jämförande analysen har sedan kritiskt granskats för att se huruvida den gällande ordningen är tillfredsställande, eller om den bör omprövas, med en förankring till de undersökningar som har gjorts om de handläggningar som sker inom de olika områdena.

## 1.6 Forskningsläge

På de för uppsatsen aktuella områden finns en hel del praxis, lagstiftning och förarbeten. Det finns dock ganska litet skrivet i doktrinen. Det finns en hel del skrivet om områdena i sig, men inte om just de relevanta områden och den relevanta frågeställningen. En del styrningsdokument som kommer från de relevanta myndigheterna finns dock att finna. Dessa skrivelser är inte i sig rättskällor, men myndigheterna använder sig av dessa för att ta beslut och ompröva dessa. Eftersom myndigheterna använder dessa styrningsdokument när de fattar sina beslut får dessa styrningsdokument i praktiken samma innebörd som lag och förarbeten. Därför har stor vikt lagts vid dessa styrdokument.

Det finns även ett antal rapporter på de olika delområdena som behandlar hur lagstiftningen är uppfylld och på vilket sätt det utförs. Även dessa källor har behandlats i denna uppsats. Lagkommentarer, lagstiftning, förarbeten och praxis har behandlats före de interna styrningsdokumenten. Praxis har begränsats till att gälla de mest relevanta fall på respektive område och därför har vissa rättsfall som handlar om angränsade områden sorterats bort. Med angränsande områden avses till exempel rättsfall som behandlar möjligheten att ändra beslut och möjligheten att utreda.

Det finns litteratur som har skrivits om den allmänna utredningsskyldigheten och den allmänna omprövningsskyldigheten. Denna litteratur har legat som en grund för att beskriva den allmänna situationen för alla myndigheter. Inom Migrationsrätten finns en hel del internationella källor och litteratur, men denna litteratur behandlar i ganska liten utsträckning de områdena som denna uppsats har behandlat. Detta eftersom utredningsskyldighet och omprövningsskyldighet är svenska nationella bestämmelser som i liten utsträckning påverkats av internationella konventioner och liknande lagstiftning.

Även svensk litteratur om det behandlade området är fåordig och det finns lite doktrin inom området. Det finns dock en bok som har använts som en utgångspunkt, tillsammans med praxis, förarbeten, internationella källor, interna styrningsdokument och opartiska granskningar. Boken heter ”Prövning av migrationsärenden. Bevis 8” och är skriven av Christian Diesen m.fl.

Inom socialförsäkringsrätt finns det även här ganska lite litteratur som behandlar de behandlade områden, och mycket vikt har lagts vid praxis, förarbeten, interna styrningsdokument och rapporter som behandlat området. Den litteratur som framförallt har använts är kommentarer till Lagtexten författad av Lars- Göran Hessmark m.fl.

## 1.7 Disposition

Denna uppsats har inletts med att de allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelserna och principerna behandlats. I avsnittet beskrivs utredningsskyldigheten och omprövningsskyldigheten ex-officio för att få läsaren att bekanta sig med området och för att läsaren ska förstå de väsentliga utgångspunkterna. Därefter behandlas utredningsskyldigheten i sjukpenningärenden, med sammanfattande slutsatser sist i avsnittet. Sedan behandlar uppsatsen skyldigheten att ändra beslut i sjukpenningärenden, med sammanfattande slutsatser i slutet av avsnittet. I detta avsnitt behandlas även hur olika rapporter ser på myndigheternas handläggning avseende utredningsskyldigheten, och huruvida det är något som myndigheten gör lagstridigt i praktiken.

Därefter behandlas motsvarande bestämmelser i asylärenden, det vill säga utredningsskyldigheten och skyldigheten att ompröva beslut ex-officio, med sammanfattande slutsatser i respektive kapitel. Dessa kapitel tillhör den deskriptiva delen där rättsläget behandlas och beskrivs, utan större analyser eller slutsatser.

Efter den deskriptiva delen inleds den jämförande (komparativa) delen av uppsatsen. I denna del jämförs först utredningsskyldigheten i asylärenden och sjukpenningärenden med varandra för att se vilket område som har den mest omfattande utredningsskyldigheten, och vad detta beror på. Därefter görs en motsvarande jämförelse för skyldigheten att ompröva beslut ex-officio i asylärenden och sjukpenningärenden. Dessa två avsnitt har en mer analytisk inriktning än föregående del. Trots detta bygger jämförelserna till en viss del på beskrivning. I det slutliga avsnittet som är ett analysavsnitt görs en bedömning huruvida utredningsskyldighet och skyldigheten att ompröva beslut ex-officio har något samband, eller om dessa två lever helt egna liv. Därefter kommer ett avsnitt som behandlar och analyserar dessa slutsatser, genom att kritiskt granska huruvida den gällande rätten är tillfredställande, och om den inte är det, hur den då bör se ut.

## 2 Utredningsskyldighet och omprövning

För att kunna göra en djupgående genomgång av speciallagarna inom förvaltningsrättens olika områden ska i detta kapitel den allmänna utredningsskyldigheten och omprövningsskyldigheten i förvaltningslagen beskrivas. Syftet med avsnittet är att introducera begreppen, och vad som gäller om ingenting uttryckligen anges i de specifika speciallagarna. Avsnittet beskriver först hur den allmänna utredningsskyldigheten är utformad och vad den innebär. Sedan beskrivs omprövningsskyldigheten och hur denna är utformad i förvaltningslagen. Sist i detta avsnitt görs sammanfattande kommentarer.

### 2.1 Utredningsskyldigheten

För att lagstiftningen ska kunna fungera på det sätt som beslutsfattarna har avsett krävs att ärenden som myndigheterna ska avgöra blir tillräckligt utredda.<sup>1</sup> Ändå finns det ingenting i förvaltningslagen som stadgar vad som gäller i detta hänseende. Förvaltningsprocesslagen innehåller bestämmelser som reglerar utredningsskyldigheten d.v.s. vem som står för att ett visst ärende blir så utrett som det behövs.<sup>2</sup>

”Rätten ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.”<sup>3</sup>

Bestämmelsen ger uttryck för något som kallas för officialprincipen, och anses genom praxis och sedvana även gälla för förvaltningsmyndigheter. Således gäller officialprincipen inte endast för förvaltningsdomstolarna.<sup>4</sup> Som exempel på praxis kan ges ett fall om körkort där det konstaterades att det finns ett motsvarande utredningsansvar för förvaltningsmyndigheter som det finns för förvaltningsdomstolarna. Ett system där officialprincipen inte gäller för myndigheterna leder till att ärenden överklagas i onödan och ärendena inte koncentreras till första instans.<sup>5</sup>

Även JO har haft anledning att konstatera att utredningsskyldigheten gäller i förvaltningsmyndigheterna.<sup>6</sup> Som ett konkret exempel konstaterade JO att länsstyrelsen i ett kilometerskatteärende hade fattat ett onödigt beslut. Länsstyrelsen hade skyndat sig att fatta ett beslut och inte tagit kontakt med den sökande som kunnat tillhandahålla information som skulle gjort beslutet

---

<sup>1</sup> SOU 2010:29 s. 397.

<sup>2</sup> Ibid. s. 380.

<sup>3</sup> 8§ förvaltningsprocesslagen.

<sup>4</sup> Strömberg, H, Lundell, B, ”Allmän förvaltningsrätt” s. 107, Hellners, T, Malmqvist, B, ”Förvaltningslagen – Med kommentarer” (Kommentar till 4 §). SOU 2001:47 s. 129.

<sup>5</sup> RÅ 1974 ref. 29.

<sup>6</sup> JO 1977/78 s. 310, JO 1977/78 s. 460 och JO 1993/94 s. 344.

materiellt riktigt.<sup>7</sup> Som tidigare nämnts finns inte en motsvarande bestämmelse med i förvaltningslagen, även om utredningen föreslog detta.<sup>8</sup> En viss antydning till utredningsansvar finns också i 7 § förvaltningslagen, vilken slår fast att myndigheten ska se till att ärendet behandlas så effektivt som möjligt, och att myndigheten ska överväga att inhämta egen information i ärendet om detta är behövligt. Paragrafen pekar på att officialprincipen, som redan gäller enligt praxis, gäller för förvaltningsmyndigheter.<sup>9</sup>

Vad innebär officialprincipen för myndigheten i praktiken? I praktiken innebär detta att myndigheten är ytterst ansvarig för att ett ärende blir tillräckligt utrett, men samtidigt får inte myndigheten göra utredningen för omfattande.<sup>10</sup> För att svara på frågan om utredningsskyldighetens storlek behöver man även avgöra vem som har inlett ett förfarande. Det vill säga om det är den enskilde som har inlett ett ärende, eller om det är myndigheten som har inlett ett ärende.<sup>11</sup>

Att myndigheten ska ansvara för att den information som krävs för att avgöra ett ärende är självklart när det är myndigheten som inleder ett ärende ex-officio. Exempelvis när myndigheten drar in ett körkort. Ytterst betyder det att myndigheten inte kan åberopa att den enskilde inte har medverkat till utredning för att motivera en brist i utredningen. Myndigheten måste således trots den enskildes motvilja se till så att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.<sup>12</sup> Denna regel gäller framförallt när myndigheten handlar i ett allmänt intresse exempelvis när myndigheten upprätthåller allmän ordning och säkerhet.<sup>13</sup>

När det är den enskilde som ansöker om en viss förmån, exempelvis sjukpenning är det inte lika principiellt självklart att det är myndigheten som ska ansvara för att ärendet ska bli tillräckligt utrett. I sådana ärenden gäller det att det är den enskilde som ska komma in med den bevisning som han eller hon har för att kunna bevisa sina påståenden.<sup>14</sup> I dessa ärenden ansöker den sökande om en förmån för sig själv och har därför ett intresse av att myndigheten får det underlag som behövs för att avgöra ett ärende och kan därför åläggas en börda att ansvara för bevisningen.<sup>15</sup> Det bör dock konstateras att frågan huruvida det åligger den sökande att komma in med viss information avgörs ytterst av huruvida den enskilde eller myndigheten har lättast för att skaffa fram den behövliga dokumentationen/information.<sup>16</sup>

---

<sup>7</sup> JO 1977/78 s. 310.

<sup>8</sup> SOU 1983:73 s. 20, 80-82.

<sup>9</sup> SOU 2010:29 s. 399.

<sup>10</sup> SvJT 1977 s. 179.

<sup>11</sup> Ragnemalm.H, "Förvaltningsprocessrättens grunder" s. 79, SvJT 1977 s. 179.

<sup>12</sup> Ibid. s. 80.

<sup>13</sup> Bohlin. "Förvaltningsrättens grunder" s. 108.

<sup>14</sup> Ragnemalm.H, "Förvaltningsprocessrättens grunder" s. 80-81.

<sup>15</sup> Bohlin. "Förvaltningsrättens grunder". S. 109.

<sup>16</sup> SvJT 1977 s. 179.

Är det efter detta fortfarande nödvändigt med mer dokumentation och information, ansvarar myndigheten för att skaffa fram behövlig dokumentation. Här blir således officialprincipen gällande senare än när myndigheten inleder ett förfarande ex-officio. Den enskilde kan således inte agera passiv, utan att det påverkar beslutet.<sup>17</sup> Med andra ord får myndigheten i dessa fall en mer kontrollerande funktion, det vill säga att myndigheten ska vägleda den sökande i vad denne behöver lämna till myndigheten för att ärendet ska bli tillräckligt utrett. Vidare ska myndigheten kontrollera att allt material finns. Om det är brist i materialet ska myndigheten be den sökande komplettera uppgifterna, eller själv inhämta mer utredning.<sup>18</sup> Slutligen gäller inte officialprincipen när ärendet hos myndigheten är sådant att två parter är jämnstarka. I dessa fall fungerar den beslutande myndigheten mer som en domstol. I sådana ärenden gäller förhandlingsprincipen istället för officialprincipen, vilket innebär att det är parterna som ska stå för utredningen och den bevisning som ska ligga till grund för beslut i ärendet, och myndigheten ska endast opartiskt avgöra ärendet.<sup>19</sup>

## 2.2 Omprövningsskyldighet

När beslut tas är det oundvikligt att vissa beslut blir felaktiga och behöver ändras i efterhand. Därför har det framförallt i rättspraxis utvecklats principer som gäller för när en myndighet får ändra sina beslut. Detta har skett genom den negativa rättskraften. När beslut vinner negativ rättskraft kan de inte längre ändras.<sup>20</sup> Principerna bygger på ett antal förutsättningar. Å ena sidan bör ett beslut ha negativ rättskraft eftersom det ger säkerhet för den enskilde, det vill säga behovet av att den enskildes förhållande inte kan ändras efter att ett visst beslut har fattats. Detta är det så kallade trygghetsskålet.<sup>21</sup> Denna orubblighetsprincip bygger på att det vore mycket otryggt och ovisst om vad konsekvensen skulle bli om alla beslut i en viss ärendetyp skulle kunna ändras.<sup>22</sup>

Samtidigt måste hänsyn också tagas till om ärendet innehåller motstridiga intressen. När det finns flera olika parter till ett visst beslut, blir någon part lidande vid en eventuell ändring av beslutet. Detta är också en motivering till att ett beslut bör få negativ rättskraft. Å andra sidan bör inte negativ rättskraft inträda eftersom beslut som är olagliga och/ eller olämpliga, ska kunna få ändras i efterhand. En förändring i efterhand bör också kunna ske om det framkommer nya omständigheter som gör att ett tidigare korrekt beslut blir felaktigt.<sup>23</sup> Är ärenden sådana att myndigheten agerar som part emot en jämnstark enskild talar parternas intresse av att beslutet står fast för att negativ rättskraft ska inträda. Även myndigheternas intresse av att

---

<sup>17</sup> Ragnemalm.H, "Förvaltningsprocessrättens grunder" s. 80-81.

<sup>18</sup> SOU 2010:29 s.399.

<sup>19</sup> Ragnemalm.H, "Förvaltningsprocessrättens grunder" s. 81.

<sup>20</sup> Ibid. s.124- 126 och Prop. 1985/86:80 s. 37-40.

<sup>21</sup> Ragnemalm.H, "Förvaltningsprocessrättensgrunder" s. 126.

<sup>22</sup> Westerberg.O "Om rättskraft i förvaltningsrätten" s. 552. Upplaga 1.

<sup>23</sup> Ragnemalm.H, "Förvaltningsprocessrättens grunder" s. 126.

upprätthålla auktoritet och minska sin arbetsbörda talar för att beslut ska vinna negativ rättskraft. Emot talar risken för att felaktiga beslut står fast. Dessa intressen är dock olika i olika slags ärenden.<sup>24</sup>

Det ovan sagda innebär att huruvida ett beslut ska kunna omprövas eller inte beror på ärendets karaktär och vilka hänsyn som är mest relevanta i denna typ av ärende. Som huvudregel kan sägas att negativ rättskraft inträder i flerpartsmål och i gynnande beslut, medan negativ rättskraft inte inträder i ärenden som handlar om föreläggande och förbud, det vill säga negativa beslut för den enskilde, som även kan ändras i ännu mer skärpande riktning.<sup>25</sup>

Med flerpartsmål avses mål som inte i sig är av en urskiljande karaktär, men dessa mål innehåller av någon anledning flera parter som har motstående intressen. I vissa speciella fall påminner dessa mål till sin karaktär om brottsmål och tvistemål. Är så fallet ska reglerna för brottsmål och tvistemål tillämpas angående negativ rättskraft.<sup>26</sup>

En förvaltningsmyndighet har i vissa fall en skyldighet att ompröva ett beslut som den har tagit. I förvaltningslagen sägs följande:

”Finner en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet...”<sup>27</sup>

Syftet med lagstiftningen har varit att minska på svårigheterna för enskilda i deras kontakt med myndigheter och domstolar och göra omprövningsförfarandet mer kostnadseffektivt. Innan omprövningsskyldigheten blev uttryckt i lagen, kände inte myndigheterna till sina möjligheter att ändra beslut enligt praxis och därav omprövades inte beslut i den utsträckning som var önskvärt, därav fanns behovet att uttrycka skyldigheten i lagtexten.<sup>28</sup>

Jämförs skyldigheten att ompröva i paragrafen med myndigheternas möjligheter att ändra sina beslut, kan det konstateras att skyldigheten omfattar endast fall som är helt klart felaktiga och kan ändras utan större utredningar, medan möjligheten att ompröva är betydligt vidare. Skyldigheten att ändra beslut inskränker på inget sätt den möjlighet som myndigheten i fråga har att ex-officio ändra sitt beslut.<sup>29</sup> När ett förslag om att ändra den 27 § i förvaltningslagen kom, föreslogs att bestämmelsen om omprövningsskyldigheten som var gällande skulle vara kvar som en egen paragraf 27 b §.<sup>30</sup> Rune Lavin uttalade sig om detta och fastslog att i och

<sup>24</sup> Westerberg.O. ”Om rättskraft i förvaltningsrätten” s. 554.

<sup>25</sup> Ragnemalm.H, ”Förvaltningsprocessrättens grunder” s. 127, 132-133, Prop. 1985/86:80 s 37- 40.

<sup>26</sup> SOU 2010:29 s. 562.

<sup>27</sup> 27 § förvaltningslagen.

<sup>28</sup> Prop. 1985/86:80 s. 12,41-42.

<sup>29</sup> Ragnemalm.H, ”Förvaltningsprocessrättens grunder” s. 133 – 134.

<sup>30</sup> Ds 1998:42 s.11-13.

med att möjligheten att ompröva beslut är mer omfattande än skyldigheten att ompröva beslut, är inte denna bestämmelse nödvändig och endast förvirrande.<sup>31</sup>

Omprövningsskyldigheten påverkar inte heller beslut som gynnar den enskilde. Detta innebär att myndigheten inte är skyldig att ompröva ett beslut om omprövningen leder till ett negativt beslut för den enskilde. Exempelvis ändring av ett beslut så att ett tidigare beviljat tillstånd dras in. Att omprövningsskyldigheten inte omfattar ändringar till nackdel för den enskilde innebär också att det inte finns en skyldighet att ompröva beslut i mer skärpande riktning, även om dessa är klart felaktiga vilket skiljer sig mot möjligheten att ompröva beslut.<sup>32</sup>

Således har inte syftet med lagstiftningen varit att begränsa möjligheten att ompröva myndigheternas beslut, utan syftet har varit att tvinga myndigheter att i vissa fall, där det är klart att misstag har begåtts att ändra sina beslut. Samma utgångspunkter och principer gäller således såväl för skyldigheten att ompröva beslut som möjligheten att ompröva beslut. Lagstiftningen har skett som ett led i lagstiftarens försök att koncentrera beslutandet till första instans.<sup>33</sup>

## 2.3 Slutsatser

I detta avsnitt har utredningsskyldigheten och omprövningsskyldigheten i förvaltningslagen behandlats. De slutsatser som kan dras av denna framställning är att utredningsskyldigheten beror på typen av mål, där den är mindre när det är den enskilde som söker en förmån än vad utredningsskyldigheten är när myndigheten tar upp ett ärende ex-officio. Omprövningen bygger också på typen av mål, men i detta hänseende är det säkerheten för den enskilde som står emot viljan att ett beslut ska vara riktigt och bra. Det som slutligen kan sägas är att såväl utredningsskyldigheten som omprövningsmöjligheten bygger på ärendets karraktär. Omprövningsskyldigheten bygger dock på viljan att behålla ärenden i första instans och på detta sätt minska kostnaderna.

---

<sup>31</sup> Lavin, R., ”Nya omprövningsregler i förvaltningslagen”, Förvaltningsrättslig Tidskrift, s. 295.

<sup>32</sup> Ragnemalm, H., ”Förvaltningsprocessrättens grunder” s. 133.

<sup>33</sup> Ibid. s. 134 och Prop. 1985/86: 80 s. 39 – 43.

# 3 Utredningsskyldighet i sjukpenningärenden

I detta avsnitt kommer utredningsskyldigheten för sjukpenningärenden hos Försäkringskassan att beskrivas. I avsnittet kommer den teoretiska innebörden av utredningsskyldigheten att beskrivas för att ge en mer fördjupad och konkretiserad bild av utredningsskyldigheten. I detta syfte kommer även en del praktiska aspekter behandlas d.v.s. hur utredningsskyldigheten ser ut och hur den uppfylls i praktiken i sjukpenningärenden. Denna beskrivning kommer senare att ligga till grund för en jämförelse med asylärenden. I avsnittet kommer även utredas huruvida Försäkringskassan uppfyller utredningsskyldigheten eller ej och vilka av de tillgängliga verktygen som Försäkringskassan faktiskt använder.

## 3.1 Den sökandes skyldigheter

Socialförsäkringsbalken behandlar handläggningen av alla ärenden som har att göra med socialförsäkringar i 110 kapitlet. I detta kapitel ges en allmän huvudregel för utredningsskyldigheten i 13 §. Denna regel säger att det är Försäkringskassan som ansvarar för att ett ärende blir tillräckligt utrett. Denna bestämmelse skiljer sig i viss mån från definitionen i förvaltningslagen. Ordalydelsen har i viss mån kritiserats eftersom den inte ger ett uttryck för att målets beskaffenhet kan påverka utredningsskyldigheten.<sup>34</sup> Trots att ordalydelsen inte överensstämmer med förvaltningslagens ordalydelse anses den överensstämma med förvaltningslagens ordalydelse.<sup>35</sup> Denna utredningsskyldighet leder också till att Försäkringskassan måste föra en viss bevisning när ett ärende hamnar hos en domstol.<sup>36</sup> Till skillnad från den allmänna utredningsskyldigheten stadgas det i socialförsäkringsbalken att den enskilde har en skyldighet att lämna in de uppgifter som behövs för att ett ärende ska kunna avgöras. Med andra ord ska sådan information som påverkar bedömningen av huruvida en ersättning ska betalas ut lämnas till Försäkringskassan.<sup>37</sup>

I sjukpenningärenden som är ansökningsmål krävs det enligt den allmänna utredningsskyldigheten mindre utredning än det krävs i ärenden där myndigheten påkallar en utredning. Detta innebär i praktiken att det är den sökande som ska bevisa att han eller hon har rätt till en viss ersättning. Trots den sökandes skyldighet att föra fram bevisning har Försäkringskassan i sjukpenningärenden ett vidsträckt ansvar för att ett ärende blir tillräckligt utrett. I praktiken innebär den sökandes skyldighet att det preliminära

---

<sup>34</sup> Prop. 2008/09:200 s. 1166.

<sup>35</sup> Hessemark L-G m.fl. "Socialförsäkringsbalken – En kommentar" (Kommentar till 110 kap. 13 §).

<sup>36</sup> Prop. 2008/09:200 s. 555, JO 1996/97 s. 135.

<sup>37</sup> 110 kap 13 § 2 st., socialförsäkringsbalken.



ansvaret för att ett ärende blir tillräckligt utrett är på den sökande. Regeln innebär i detta skede att Försäkringskassan får en mer inskränkt utredningsskyldighet.<sup>38</sup> Trots att det är föreskrivet att en person är tvungen att lämna in viss information till Försäkringskassan, kan beslutsfattaren om han eller hon anser att informationen inte är nödvändig för att avgöra målet, befria den sökande från att lämna in denna information.<sup>39</sup> I dessa fall kan inte beslutsfattaren motivera ett avslag med att detta dokument saknas.<sup>40</sup> Det faktum att ansökningsärenden leder till att utredningsskyldigheten blir mindre innebär inte att alla ärenden blir lika. Tvärtom är det ärendets beskaffenhet som avgör vilken utredning som krävs i ärendet. Det kan finnas skillnader inom samma typ av ärenden. Samtidigt måste det också beaktas att utredningsskyldigheten genast växer när Försäkringskassan funderar på att avslå en ansökan om sjukpenning.<sup>41</sup>

Inledningsvis uppfyller Försäkringskassan sin utredningsskyldighet genom att vägleda den sökande i vad som behövs för att uppfylla förutsättningarna för en förmån och vilka dokument och bevis som behövs för att styrka detta.<sup>42</sup> För att Försäkringskassan ska kunna tillförsäkras möjligheten till fullständig utredning, finns det även lagstadgade befogenheter för Försäkringskassan att företa vissa åtgärder. Exempel på dessa åtgärder är att göra hembesök hos den som sökt ersättningen och att begära ett särskilt läkarutlåtande.<sup>43</sup> Dessa åtgärder är i stora drag det Försäkringskassan har att tillgå, om Försäkringskassan anser att ett ärende inte är fullständigt utrett. Det finns dock ingen skyldighet att använda dessa verktyg. Det är endast en garanti och exemplifiering på vad Försäkringskassan får göra.<sup>44</sup> I försäkringsbalken finns även specifika skyldigheter för den enskilde att lämna information. Informationen som den sökande är skyldig att lämna är en särskild skriftlig försäkring om arbetsnedsättning och intyg från arbetsgivaren.<sup>45</sup>

## 3.2 Den inledande utredningsskyldigheten

Lagstiftningen är trots ett konkret stadgande ändå ganska oklar och otydlig i vad som ankommer på myndigheten för att denna ska anses ha uppfyllt sin utredningsskyldighet. Det kan dock inledningsvis konstateras att lagstadgandet innebär att Försäkringskassan får en skyldighet att föra viss bevisning i ärendet om det hamnar hos en domstol.<sup>46</sup> I ett ärende är det som tidigare beskrivits ärendets karaktär som avgör vad som utgör fullgott underlag och vad som krävs för att ett ärende ska kunna avgöras. Det bör

---

<sup>38</sup> Prop. 2008/09:200 s. 555.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Försäkringskassans vägledning 2004:7 s. 20.

<sup>41</sup> Prop. 2008/09:200 s. 1166.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken.

<sup>44</sup> Försäkringskassans vägledning 2004:7 s. 20.

<sup>45</sup> 110 kap. 21 § socialförsäkringsbalken.

<sup>46</sup> Prop. 2008/09:200 s. 1167.

också konstateras att den enskildes möjlighet att tillvarata sina intressen också spelar in på hur omfattande utredningsskyldighet Försäkringskassan har. Ju större möjligheter den enskilde har att tillvara sina intressen desto mindre blir utredningsskyldigheten för Försäkringskassan.<sup>47</sup>

När ett ärende inleds ansvarar den beslutande personen på Försäkringskassan för att avgöra vad som krävs för att ett visst ärende ska vara tillräckligt utrett. Således ska beslutsfattaren ta ett beslut om vilken information som behövs för att ett ärende ska anses fullständigt utrett.<sup>48</sup> I sjukpenningärenden är det obligatoriskt att en begäran från den försäkrade om sjukpenning finns. Denna ska innehålla viss på förhand bestämd information.<sup>49</sup> Det finns visserligen undantag från denna regel, men dessa undantag kommer inte att behandlas i denna uppsats eftersom dessa åtgärder inte är en del av myndigheternas utredningsskyldighet. Vidare ska ett sjukpenningärende där sjukpenning begärs efter sju dagars sjukdom innehålla ett läkarintyg som även det ska innehålla ett på förhand bestämt innehåll.<sup>50</sup> När beslutsfattaren har de obligatoriska uppgifterna och det fortfarande inte är tillräckligt för att ärendet ska anses tillräckligt utrett ska beslutsfattaren vidta åtgärder. Inledningsvis ska beslutsfattaren begära in komplettering av den sökande och/eller begära in läkarintyg. Är läkarintyget som redan finns i ärendet oklart ska beslutsfattaren kontakta den behandlande läkaren och utreda oklarheterna kring sjukdomen.<sup>51</sup>

### 3.3 Utredning efter att den sökandes skyldighet uppfyllts

Efter att den sökande inkommit med den obligatoriska informationen har beslutsfattaren ansvar för att avgöra vad som ytterligare krävs för att ett ärende ska anses vara tillräckligt utrett. Förutom den information som den sökande för in i ärendet är det ofta av intresse för Försäkringskassan att träffa den enskilde och prata med denne. För att detta ska ske kallas den enskilde till samtal hos Försäkringskassan. Det som framkommer vid samtalet ska efter den sökandes godkännande antecknas i ärendet.<sup>52</sup> Försäkringskassan kan i sin utredningsskyldighet också besöka den sökande i hemmet efter att de har informerat denne om varför ett sådant besök görs.<sup>53</sup> Ett hembesök anses bidra till utredningen genom att framförallt ge möjlighet att upptäcka fusk och vara en serviceåtgärd gentemot den sökande.<sup>54</sup> När det inte finns tillräcklig information i ärendet och Försäkringskassan behöver mer information för att kunna fatta ett beslut i ärendet, kan Försäkringskassan kräva uppgifter som har en betydelse för ärendet från

<sup>47</sup> Försäkringskassan vägledning 2004:7. s. 21.

<sup>48</sup> Försäkringskassans vägledning 2004:7 s. 20.

<sup>49</sup> Se 110 kap. 21 § socialförsäkringsbalken.

<sup>50</sup> RiR Rapport 2009:07 ”Beslut om sjukpenning” s. 22-23.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Försäkringskassan vägledning 2004:7 s. 22.

<sup>53</sup> Ibid. s. 22-24.

<sup>54</sup> Prop. 1996/97:121, s. 30.

andra personer och/eller myndigheter. Arbetsgivare och myndigheter har en skyldighet att lämna uppgifter av betydelse enligt 110 kap 31 § socialförsäkringsbalken.<sup>55</sup>

Förutom myndigheter är det framförallt arbetsgivaren som kan komma med användbar information i form av rehabiliteringsunderlag. Försäkringskassan kan också begära in kompletterande läkarintyg för att kunna få ärendet så utrett som det krävs.<sup>56</sup> Är läkarintyget eller annat material i utredningen bristande kan Försäkringskassan kräva att den sökande ska genomgå en kompletterande undersökning eller gå på ett avstämningmöte. Dessa åtgärder ska således inte göras summariskt i alla ärenden, utan endast där underlaget är otillräckligt eller bristande.<sup>57</sup> Ett kompletterande läkarutlåtande kan också inhämtas. Åtgärden är menad att användas när till exempel avstämningmötet inte ger tillräcklig information om den sökandes situation.<sup>58</sup> Vidare ska Försäkringskassan upprätta en rehabiliteringsplan för den sjukskrivne för att den sjukskrivna ska återkomma i arbete. Försäkringskassan kan även upprätta en SASSAM kartläggning.<sup>59</sup> SASSAM är en metod för att handläggaren ska kunna bedöma rätten till ersättning genom att kartlägga och utreda den sjukes förutsättningar och möjligheter att återgå till arbete. SASSAM kartan som används är ett hjälpmedel för handläggaren att samla in material, bedöma materialet och analysera materialet genom att utgå från de individuella behov som den sökande har.<sup>60</sup>

När ärendet är av sådan beskaffenhet att det inte finns några sätt att ta reda på mer om den sökande, men det fortfarande krävs mer information för att ärendet ska vara så utrett som det krävs kan beslutsfattaren söka på internet angående den sökande för att få fram mer information. Den eventuella information som hittas ska sparas och tillföras ärendet och kommuniceras med den sökande.<sup>61</sup> Denna metod ska dock inte vara en spaningsverksamhet där den sökande inte vet om att Försäkringskassans beslutsfattare söker denna information om henne eller honom. Även om Försäkringskassan misstänker brott är det inte motiverat med en sådan verksamhet eftersom det ligger på Polisen att utföra spaningsverksamhet av sådan art.<sup>62</sup> En sådan sökning måste vidare vara mycket väl underbyggd och behövlig för att beslutsfattaren ska kunna använda metoden. Detta eftersom en sådan internetsökning anses vara integritetskränkande.<sup>63</sup> Därför ska även anledning till varför en sådan åtgärd genomförs dokumenteras i beslutsunderlaget. När det behövs kan Försäkringskassan i undantagsfall (det vill säga när alla andra metoder anses som olämpliga) spela in samtal

---

<sup>55</sup> Hessemark L. G m.fl. "Socialförsäkringsbalken – En kommentar" (Kommentar till 110 kap 14 §).

<sup>56</sup> Försäkringskassans vägledning 2004:7 s. 22-24.

<sup>57</sup> Ibid. s. 25.

<sup>58</sup> Hessemark L. G m.fl. "Socialförsäkringsbalken – En kommentar" (Kommentar till 110 kap 14 §).

<sup>59</sup> RiR Rapport 2009:07 Beslut om sjukpenning" s. 24.

<sup>60</sup> Försäkringskassans metodhäfte om SASSAM s. 4-5.

<sup>61</sup> Försäkringskassans vägledning 2004:7 s. 25.

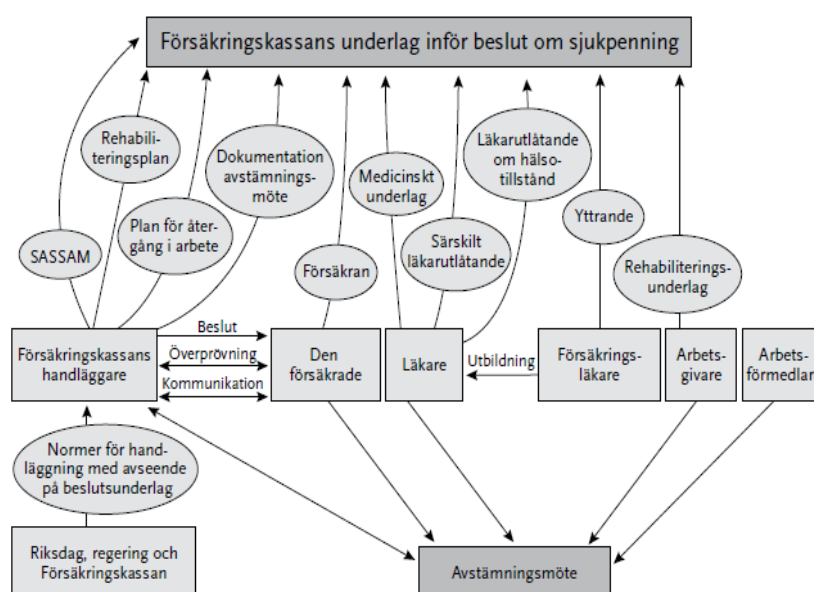
<sup>62</sup> Ibid. s. 25-26, Prop. 1996/97:121 s. 31.

<sup>63</sup> Försäkringskassans vägledning 2004:7 s. 26.

med den sökande. En sådan inspelning måste dock godkännas av den sökande.<sup>64</sup>

### 3.4 Verktøy som faktiskt används

Det finns som ovan beskrivits ganska många verktyg som Försäkringskassan kan använda för att få beslutsunderlag till ett ärende och för att uppfylla sin utredningsskyldighet. För att få en rättvisande bild av utredningsskyldigheten blir det av intresse att se i vilken utsträckning Försäkringskassan faktiskt använder sig av de metoder som finns att tillgå och således se i vilken utsträckning Försäkringskassan ansett att den information den sökande ingett varit fullt tillräcklig och inte utreder utöver denna information. Nedan finns en tabell/bild över vad Riksrevisionen fann när Riksrevisionen undersökte vilka hjälpmedel av dem som Försäkringskassan har att tillgå som Försäkringskassan använder och vilket underlag som faktiskt används av Försäkringskassan när de tar ett beslut i ett ärende.<sup>65</sup> Bilden nedan visar varifrån försäkringskassan får utredningsmaterial och på vilket sätt denna information tillförs till utredningsmaterialet. Bilden visar den information och de informationskällor som används i praktiken.<sup>66</sup> Nedan beskrivs i vilken utsträckning de faktiska åtgärderna används.



I en undersökning har det undersökts i vilken utsträckning som Försäkringskassan kompletterar underlag som inte är tillfredsställande. Resultatet är att det medicinska underlaget förekommer alltid i ett ärende. Vidare kompletterar Försäkringskassan uppgifter som inte är tillräckliga i endast 32 % av samtliga fall, vilket innebär att handläggarna inte följer

<sup>64</sup> Försäkringskassan vägledning 2004:7 s. 26.

<sup>65</sup> RiR Rapport 2009:07 "Beslut om sjukpenning" s. 20.

<sup>66</sup> Bilden är hämtad från RiR Rapport 2009:7 "beslut om sjukpenning" s. 20.

Försäkringskassans vägledningar i denna fråga.<sup>67</sup> Denna undersökning visade även att i 53 % av fallen finns en plan för återgång i arbete, i 22 % av fallen innehöll ärendet en SASSAM handläggning, i 22 % av fallen innehöll akten ett protokoll från avstämningsmöten, i 9 % av fallen innehöll beslutsunderlaget ett utlåtande av arbetsgivaren och i 8 % av fallen innehöll beslutsunderlaget en förfrågan till en läkare. Detta visar att det är bara vissa av de ovannämnda verktyg som Försäkringskassan har att tillgå i ett sjukpenningärende som verkligen används, inte heller verktyg som väl används, blir använda i en större utsträckning.<sup>68</sup>

### 3.5 Utredningsskyldigheten uppfylls ej

För att beskriva hur omfattande Försäkringskassans undersökningsskyldighet är ska här ges ett par exempel på när utredningsskyldigheten inte uppfylls och där Försäkringskassans utredningar inte ansågs vara tillräckliga. Just dessa fall har valts eftersom de är de fall som bäst visar utsträckningen av utredningsskyldigheten i olika åtgärder. I ett fall beslutade Försäkringskassan att ett visst underlag inte styrkte att en persons arbetsförmåga var nedsatt minst en fjärdedel. Försäkringskassan ansåg att materialet i fallet var av sådan karaktär att det räckte för att fatta ett beslut. I sina journalanteckningar hade Försäkringskassan antecknat att Försäkringskassan ville ha en motivering på den varaktiga sjukskrivningen och därför uppmanades den sökande att gå till vårdcentralen för att få ett läkarutlåtande.<sup>69</sup>

Läkaren var dock inte anträffbar på vårdcentralen och läkaren skulle vara oanträffbar under en längre tid, därför inhämtade Försäkringskassan istället en tidigare journalanteckning från den sökandes besök på vårdcentralen. Denna journalanteckning svarade dock inte på Försäkringskassans frågor som skulle besvaras med läkarbesöket. Journalanteckningen kommunicerades vidare med den sökande så att denne kunde kommentera och komplettera journalanteckningen, vilket den sökande gjorde och angav att han hade tagit kontakt med en läkare om sin sjukdom. Denna kommentar förändrade dock inte Försäkringskassans synpunkt i ärendet.<sup>70</sup> Ett yttrande från försäkringsläkaren inhämtades också. Enligt Regeringsrätten uppfyllde Försäkringskassan inte sin utredningsskyldighet, trots att Försäkringskassan hade vidtagit åtgärder för att få ärendet mer utrett. Detta berodde på att ärendet i sig var ganska komplicerat.<sup>71</sup> Utredningsskyldigheten beror som beskrivits ovan på ärendets karaktär, och ju mer komplicerat ett ärende är, desto mer utredning krävs i ärendet.<sup>72</sup> Försäkringskassan hade vidtagit åtgärder i vanlig ordning, trots att det handlade om ett komplicerat fall,

---

<sup>67</sup> ISF rapport 2011:8 ”Försäkringskassans hantering av underlag för beslut om sjukpenning” s. 44.

<sup>68</sup> Ibid. s. 45.

<sup>69</sup> RÅ 2010 ref 120.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Ibid.

vilket innebar att Försäkringskassan enligt domstolen inte hade uppfyllt sin utredningsskyldighet. Regeringsrätten drog slutsatsen att Försäkringskassan skulle ha inväntat och försökt att få tag i ett utlåtande från läkaren som hade behandlat den sökande. Regeringsrätten kommenterade också att beslutet och resultatet inte diskuterades med den sökande och därför var målet inte så utrett som det krävs och utredningsskyldigheten var således inte uppfylld.<sup>73</sup>

I ett annat fall hade en sökande som sökte sjukpenning remitterats till en läkare för ett utlåtande om hans sjukdomstillstånd. Denne läkare hade skrivit ett utlåtande som formellt sätt innehöll den information som ett intyg ska innehålla, men läkaren hade uttalat sig i väldigt svepande ordalag och uttalat sig generellt om olika etniska grupper. I detta läkarintyg hade läkaren beskrivit att de grupper som var aktuella hade ett visst beteendesätt. Även försäkringsläkaren hänvisade till detta intyg.<sup>74</sup>

Ärendet innehöll också ett annat intyg från en läkare där det angavs att den sökandes tillstånd på grund av vila och avsaknad av stress hade förbättrats, men det var fortfarande för tidigt för den sökande att börja arbeta, trots detta ville den sökande arbeta halvtid. Försäkringskassan fattade för den sökande negativt beslut och angav att det inte var bevisat att den sökandes arbetsförmåga var nedsatt till åtminstone en fjärdedel. I Regeringsrätten uttalade sig socialstyrelsen och angav att intyget som beslutet baserades på hade väldigt svepande uttalanden och åsikter som inte hör hemma i ett läkarintyg. Regeringsrätten konstaterade att Försäkringskassan hade fattat beslut på grund av detta mycket diskutabla intyg, vilket Försäkringskassan inte borde ha gjort. Därför ska målet anses ha fattats på bristfälligt underlag. Vilket innebär att Försäkringskassan inte har uppfyllt sin utredningsskyldighet.<sup>75</sup>

### **3.6 Brister i utredningsskyldigheten forts.**

De undersökningar som har gjorts angående Försäkringskassans utredningar i sjukpenningärenden visar att i drygt 70 % av fallen uppfyller inte Försäkringskassan sin utredningsskyldighet och fattar således beslut på otillräckligt underlag.<sup>76</sup> Det förhåller sig också så att det medicinska underlaget mycket ofta är (87 % av fallen) otillräckligt, men efter att underlaget kompletteras, är flera fall tillräckligt utredda.<sup>77</sup> De medicinska underlagen kompletteras inte trots att det i flertalet fall finns behov av en komplettering. Det kan också konstateras att beslutsfattarna är mer noggranna när de ska fatta ett beslut som är till nackdel för den sökande.

---

<sup>73</sup> RÅ 2010 ref 120.

<sup>74</sup> RÅ 2007 not. 198.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> ISF Rapport 2001:8 "Försäkringskassans hantering av underlag för beslut om sjukpenning" s. 48 och RiR Rapport 2007:09 "Beslut om sjukpenning" s. 37.

<sup>77</sup> ISF Rapport 2001:8 "Försäkringskassans hantering av underlag för beslut om sjukpenning" s. 48 och RiR Rapport 2007:09 "Beslut om sjukpenning" s. 37.

Detta helt i enlighet med de allmänna principerna om utredningsskyldigheten. Det kan också konstateras att i de negativa besluten inhämtas det oftare försäkringsläkarens utlåtande än vad det sker i positiva beslut. I dessa fall följs försäkringsläkarens utlåtande till 88 %, det vill säga i de flesta fall. Det bör också poängteras att försäkringsläkaren sällan begär komplettering från den behandlande läkaren. Det kan också konstateras att de andra underlagen som kan hämtas eller begäras in förekommer mycket oftare i positiva beslut än vad de gör i avslagsbeslut.<sup>78</sup>

Vidare kan det också konstateras att det är anmärkningsvärt att obligatorisk information (information som krävs för att fatta beslut) saknas i vissa beslut som Försäkringskassan fattar. Det framkommer också att trots att det finns många olika sätt för Försäkringskassan att ta fram information till beslut, saknas det fortfarande underlag i ärenden, vilket kan bero på att Försäkringskassan använder de verktyg som finns till att inhämta en och samma information. Det vill säga att Försäkringskassan använder många olika verktyg för att inhämta en och samma information.<sup>79</sup>

### 3.7 Slutsatser

De slutsatser som kan dras från detta avsnitt är att det är den sökande som till en början har bevisbördan för att han eller hon har rätt till sjukpenning. Efter att bevisbördan är uppfylld träder Försäkringskassan utredningsskyldighet in, och det är beslutsfattaren som avgör vilken ytterligare information som behövs för att ärendet ska bli tillräckligt utrett. Det är ytterst Försäkringskassan som ansvarar för att ett ärende blir tillräckligt utrett. Försäkringskassan har en mängd verktyg de har att tillgå för att hämta in information, men det är få av dessa verktyg som faktiskt används. Verktygen som används, används ofta på ett sätt som gör att samma information inhämtas med olika verktyg. Denna brist på användning av samtliga verktyg gör att Försäkringskassan i många fall inte uppfyller sin utredningsskyldighet.

---

<sup>78</sup> RiR Rapport 2007:09 ”Beslut om sjukpenning” s. 43.

<sup>79</sup> Ibid. s. 55–59.

## 4 Ändring ex-officio i sjukpenningärenden

I detta kapitel kommer ändringsskyldigheten ex-officio att behandlas. Detta innebär att omprövning och ändring av beslut som sker på grund av att den sökande klagat eller begär ändring inte behandlas. I socialförsäkringsbalken kallas omprövning av beslut ex-officio för ändring av beslut, medan omprövning endast blir aktuell om den sökande klagat. Denna uppdelning av omprövningen kan leda till en viss förvirring eftersom begreppet inte överensstämmer med förvaltningslagens begrepp. Därför kommer först ett klagörande avsnitt om omprövning. Sedan kommer ändringsskyldigheten att behandlas. Beskrivningen sker dels från ett teoretiskt perspektiv, dels från ett praktiskt perspektiv. I slutet av kapitlet kommer en undersökning av huruvida Försäkringskassan uppfyller sin ändringsskyldighet eller ej.

### 4.1 Särskilt om omprövning och ändring

Försäkringskassans skyldighet att se över sina beslut delas upp i två paragrafer. Dessa paragrafer är ändringsparagrafen, vilken stadgas i 113 kap 3 § socialförsäkringsbalken och omprövningsparagrafen som stadgas i 113 kap 7 §. Omprövningsskyldigheten i socialförsäkringsbalken inträder endast när den sökande skriftligen begärt detta.<sup>80</sup> Vid en omprövning ska försäkringskassan pröva beslutet på nytt det vill säga att hela sakfrågan ska tas upp till en ny prövning. Detta skiljer sig gentemot den omprövning som görs i förvaltningslagen, där endast helt klara felaktigheter ska omprövas.<sup>81</sup> Försäkringskassan har således ingen skyldighet att ex-officio ompröva beslut. Innan Försäkringskassan omprövar ett beslut, ska först ställning tas till huruvida ett beslut istället kan ändras enligt 3 §. Är förhållanden enligt 3 § för handen ska Försäkringskassan genomföra ett ändringförfarande. Ett sådant beslut ska fattas inom två dagar.<sup>82</sup> Till skillnad från den mycket omfattande omprövningsskyldigheten kan ändringförfarandet initieras på Försäkringskassans initiativ och omfattar endast situationer där det finns uppenbara felaktigheter. Ändringsskyldigheten innehåller tre punkter varav den första punkten överensstämmer med förvaltningslagens rättelsebegrepp, och blir därför inte intressant för denna uppsats.<sup>83</sup> Att beslutet ska vara uppenbart felaktigt innebär i praktiken att en erfaren beslutsfattare ska reagera vid genomläsning av beslutet och genast se att det är oriktigt.<sup>84</sup> Ändringförfarandet behandlas mer ingående i avsnittet nedan.

---

<sup>80</sup> 113 kap 7§, socialförsäkringsbalken.

<sup>81</sup> Hessemark. L-G. M.fl. ”Socialförsäkringsbalken en kommentar” (Kommentar till 113 kap 7§).

<sup>82</sup> Försäkringskassans vägledning 2001:07 s. 12.

<sup>83</sup> 113 kap 3§ socialförsäkringsbalken.

<sup>84</sup> Försäkringskassans vägledning 2001:07 s. 12.



Omprövning i sjukpenningärenden innebär som ovan beskrivits att det underlag som har legat till grund för beslutet prövas på nytt tillsammans med eventuellt sådant som återopas i omprövningsbegäran. Detta är ibland inte tillräckligt och beslutsfattaren måste i dessa fall hämta in annan information för att göra en ny fullständig prövning. I praktiken är det dock enligt beslutsfattarna oklart vad en omprövning faktiskt är. Det finns framförallt två synsätt. Det ena synsättet är att en omprövning, ska vara en prövning av lagligheten av beslutet vid tidpunkten för beslutet, med andra ord en summarisk prövning. Detta synsätt liknar i stort det förfarande som ska ske vid ändring av beslut. Det andra synsättet är att omprövaren inte är bunden till det underlag som finns vid tillfället för beslutet, vilket innebär att beslutsfattaren får ändra underlaget och hämta in annat underlag.<sup>85</sup>

Skillnaderna i åsikterna bland beslutsfattarna leder till att omprövning av beslut sker i ganska få fall, det vill säga omprövningsfrekvensen i ärenden hos Försäkringskassan är ganska låg. Den låga omprövningsfrekvensen kan också bero på andra orsaker, som exempelvis tämligen stor fokus på kvantitet. Försäkringskassan är mycket orienterad på snabba beslut och kvantitet är viktigare än kvalitet. Denna syn på omprövningar är ett tecken på att rättsläget är oklart. Att det finns två paragrafer som uttrycker att en ny prövning ska göras på två olika sätt innebär att omprövning och ändring av beslut ska innehålla olika överväganden.<sup>86</sup> Omprövningsskyldigheten bör således innehålla andra överväganden än vad ändringsskyldigheten gör. Enligt Försäkringskassan ska omprövning innebära att en helt ny prövning görs det vill säga en helt ny prövning av saken, där annat material kan läggas till. I omprövningen ska således allt omprövas, även sådant som den enskilde inte har begärt.<sup>87</sup> Ändringsskyldigheten och omprövningsskyldigheten är inte beroende av varandra, men i praktiken är det i viss mån oklart hur prövningen i dessa två skiljer sig. Det är dock klart att omprövningsskyldigheten endast inträder när den sökande begärt en omprövning.<sup>88</sup>

I och med att socialförsäkringsbalkens så kallade omprövningsskyldighet endast omfattar fall där den sökande klagat blir det inte av intresse för denna uppsats att behandla omprövningsskyldigheten och dess exakta omfattning, eftersom endast skyldigheten att ompröva och ändra beslut ex-officio är intressant i denna uppsats. Trots detta finns det anledning att återkomma till omprövning i den praktiska granskningen av huruvida Försäkringskassan ändrar sina felaktiga beslut till följd av en omprövning. Detta behov finns för att kunna dra slutsatser av huruvida Försäkringskassan faktiskt omprövar beslut i den omfattning som krävs eller om det finns brister som gör att för få fall ändras på grund av en omprövning och således om det finns brister i upptäckandet av felaktiga beslut i sjukpenningärenden. Annat än i det ovan beskrivna hänseendet behandlas inte omprövningsskyldigheten i denna uppsats. Det blir dock av desto större intresse att behandla

---

<sup>85</sup> ISF Rapport 2013:1 "När sjukpenning nekas" s. 57,58.

<sup>86</sup> Ibid. s. 59, 81 f.

<sup>87</sup> Ibid. s. 56.

<sup>88</sup> Försäkringskassans vägledning 2001:07 s. 12.

ändringsskyldigheten. Fortsättningsvis kommer därför endast ändring av sjukpenningsbeslut att beskrivas. I viss mån finns det oklarheter vad omprövning innebär och hur denna skiljer sig från ändringsförfarandet.

## 4.2 När inträder ändringsskyldigheten?

Är det myndigheten själv eller det allmänna ombudet som upptäcker ett fel och vill ändra detta, blir det tal om ändring. Försäkringskassan ska ändra ett beslut som inte har prövats av domstol om det föreligger tre olika typfall (som beskrivs i stycket nedan).<sup>89</sup> Ett ändringsförfarande kan initieras om den sökande begär omprövning (som beskrivits ovan) eller på initiativ av Försäkringskassan. Ett ändringsförfarande och skyldigheten att ändra aktualiseras även om en person som är helt obehörig begär detta, men ska då ses som att Försäkringskassan ändrar beslutet på eget initiativ. Att ett beslut tidigare varit föremål för ändringsprövning innebär inte att beslutet inte kan ändras. I lagtexten eller i förarbeten finns det ingen skyldighet att en begäran om ändring ska ske skriftligt, det finns således inget formkrav.<sup>90</sup> Förutsättningen för att en ändring av ett beslut i sjukpenningärenden ska kunna ske är att beslutet var felaktigt när det fattades. Om det vid ett ändringsförfarande upptäcks att ett beslut fattats på uppenbart bristande underlag, men granskningen och senare tillkomna dokument visar på att beslutet är rätt, får Försäkringskassan ändå inte ändra beslutet och fylla på med utredningsmaterial, eftersom bestämmelsen endast syftar till att ändra uppenbart felaktiga resultat och inte uppenbart felaktig utredning.<sup>91</sup>

I ett fall uppstod frågan huruvida ett beslut av domstolen att inte ändra ett beslut innebär att Försäkringskassans senare ändringar blir ogiltiga. I fallet hade Försäkringskassan fattat ett beslut i ett sjukpenningärende i förfluten tid som sedan prövades i en domstol och inte ändrats. Sedan ändrade Försäkringskassan beslutet till fördel för den sökande och beviljade sjukpenning på begäran av den sökande. Efter detta beslut ändrade Försäkringskassan sitt nya beslut och drog in sjukpenningen. Regeringsrätten ansåg att beslutet hade ändrats till nackdel för den sökande efter det att det förfallit till betalning. Att domstolen tidigare prövat samma fråga innebär inte att domstolen gör en annan bedömning. Därför ska beslutet stå fast och den sökande få rätt till ersättning.<sup>92</sup>

## 4.3 Ändringsskyldigheten i tre punkter

Det första typfallet åsyftar beslut där beslutet innehåller en uppenbar oriktighet som ett stavfel eller ett räknefel. Denna bestämmelse överensstämmer med den bestämmelse som finns i 26 § förvaltningslagen. I denna del överensstämmer begreppet med förvaltningslagens

---

<sup>89</sup> 113 kap 3,4,7 §§ socialförsäkringsbalken.

<sup>90</sup> Försäkringskassans vägledning 2001:07 s. 23.

<sup>91</sup> Ibid. s. 22.

<sup>92</sup> RÅ 2004 ref 47.

rättelsebegrepp. Ett beslut ska inte ändras om det föreligger det minsta tvivel och det krävs vidare utredning för att fastställa att det föreligger ett fel.<sup>93</sup> Denna bestämmelse är inte särskilt intressant för denna uppsats eftersom det i dessa fall inte kan finnas ett samband med utredningsskyldigheten. Dessutom är uppenbara slarvfel och räknefel inte intressanta eftersom de inte föranleder en reell omprövning, utan beslutet ändras endast för att det formellt ska stämma med beslutets egentliga innehåll. Därför kommer denna form av ändring på grund av uppenbara slarvfel och räknefel inte behandlas i fortsättningen. De mer intressanta ändringsförfarandena är de följande punkterna. De andra och tredje punkterna i paragrafen anger att ett beslut ska ändras i följande fall:

” ... har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller [ ] har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.”<sup>94</sup>

Kommer exempelvis ett läkarintyg in till Försäkringskassan efter att ett beslut har fattats och det är uppenbart att läkarintyget förändrar bilden av den sökandes situation, ska Försäkringskassan ändra beslutet enligt andra punkten. Den andra punkten omfattar också situationer där det kommer in annan information angående tiden före beslutet, och denna information visar att beslutet var uppenbart felaktigt, och att Försäkringskassan skulle ha fattat beslutet annorlunda om de känt till informationen.<sup>95</sup> Försäkringskassans ändringsskyldighet enligt andra punkten omfattar endast situationer där omständigheterna som förändrar bilden av beslutet blev kända av Försäkringskassan efter det att beslutet har fattats. Det ska vidare vara uppenbart att Försäkringskassan hade fattat ett annat beslut om de känt till dessa omständigheter. Det spelar ingen roll om Försäkringskassans okunskap berott på att den sökande har lämnat in felaktiga uppgifter eller inte. Det vill säga Försäkringskassans skyldighet att ändra beslut är inte begränsad av att den sökande lämnat in korrekta och fullständiga uppgifter.<sup>96</sup>

Den tredje punkten avser framförallt situationer där det är uppenbart att beslutsfattaren har fattat ett beslut utan att ta hänsyn till en bestämmelse eller att denne misstolkat bestämmelsen. Är det frågan om att ändra ett beslut enligt paragrafens tredje punkt handlar det om att beslutsfattaren, när han eller hon fattat beslutet avvikit från gällande rätt. Med gällande rätt avses praxis, förarbeten och lag.<sup>97</sup> Praxis kan förutom domstolarnas avgöranden även avse fall där det inte finns något vägledande fall, men en bestämmelse ändå under en längre tid tillämpats på samma sätt hos Försäkringskassan och förvaltningsdomstolarna. Det är framförallt det gällande rättsläget vid beslutet som är det relevanta. Har högsta förvaltningsdomstolen ändrat sin praxis vid ett senare tillfälle innebär det

---

<sup>93</sup> 113 kap. 3 § p.1 socialförsäkringsbalken, Hessemark. L-G. M.fl.

<sup>94</sup> ”Socialförsäkringsbalken en kommentar” (Kommentar till 113 kap 3 §).

<sup>95</sup> 13 kap 3 § socialförsäkringsbalken.

<sup>96</sup> Försäkringskassans vägledning 2001:07 s 26.

<sup>97</sup> Ibid.

Ibid.

inte att beslutet ska ändras.<sup>98</sup> Det kan i vissa fall vara svårt att veta om beslutsfattaren har missuppfattat en bestämmelse eller om denne har missuppfattat de faktiska sakomständigheterna. För att slippa undan tolkningsproblematiken har det i punkt tre även angetts att beslut kan ändras om det föreligger annan liknande omständighet.<sup>99</sup> Det finns två olika fall när denna skyldighet begränsas och dessa begränsningar gäller i tid. Ett beslut får inte fattas till nackdel för den enskilde om förmånen har förfallit till betalning. Tidsbegränsningen innebär också att ett beslut inte får ändras om det har gått två år från att beslutet fattats. Denna regel är dock inte utan undantag. Ett beslut får ändras trots att det gått två år om, oriktigheten eller ofullständigheten som föranleder en ändring upptäckts efter denna tid och det finns synnerliga skäl att ändra beslutet.<sup>100</sup>

## 4.4 Ändring till nackdel för den enskilde

Är beslutet i ovan nämnda omständigheter så uppenbart felaktigt som krävs enligt 113 kap 3 § socialförsäkringsbalken får Försäkringskassan ändra beslutet till fördel för den enskilde på eget initiativ. Försäkringskassan får också ändra beslutet till nackdel för den enskilde även detta på eget initiativ. Ändringen till nackdel för den enskilde får dock endast ske när det handlar om framtiden. En ändring ex-officio måste även kommuniceras med den sökande och denne ska ha en möjlighet att kommentera och komma in med egen information i ärendet.<sup>101</sup> Bestämmelsen i 113 kap 3 § socialförsäkringsbalken är utformad så att ett beslut inte får ändras till den enskildes nackdel såvida det avser förfluten tid, men ett beslut får och i vissa fall ska ändras till den enskildes nackdel i framtiden. I sjukpenningärenden innebär detta att betalningar som har lyfts inte får vara föremål för ändring i negativ riktning. Om beloppet inte har betalats ut, kan beslutet ändras till den enskildes nackdel. Detta ska dock inte ske om det föreligger synnerliga skäl. Ett sådant synnerligt skäl kan vara att den sökande har fått sjukpenningen under en längre tid och sjukpenningen är något som den sökande förlitar sig på och har inrättat sitt liv efter. I sådana fall föreligger det synnerliga skäl och beslutet ska således inte ändras till den enskildes nackdel, trots att beslutet är uppenbart oriktigt.<sup>102</sup>

Vad gäller huruvida Försäkringskassan får ändra beslut till nackdel för den enskilde gäller i enlighet med vad som sagts ovan att ett beslut inte får ändras till nackdel för den enskilde om förmånen har förfallit till betalning. I sjukpenningärenden innebär detta att en förmån anses som utbetald den dag då beslut om utbetalning sker. I de flesta fall sker inget sådant beslut, i dessa fall anses förmånen utbetald den dag som pengarna faktiskt betalats ut. Innan dess kan alltså ett beslut ändras till den enskildes nackdel.<sup>103</sup> Det kan i

<sup>98</sup> Försäkringskassans vägledning 2001:07 s 26.

<sup>99</sup> Prop. 1977/78: 20 s. 94,95.

<sup>100</sup> 113 kap. 5,6 §§ socialförsäkringsbalken.

<sup>101</sup> Prop. 1977/78:20. s. 94.

<sup>102</sup> Ibid. s. 96.

<sup>103</sup> Försäkringskassans vägledning 2001:07 s 27.

vissa fall förefalla så att den enskilde begär en ändring av ett beslut till sin fördel, och när Försäkringskassan tittar på beslutet upptäcker dem att beslutet istället ska ändras till den enskildes nackdel. I dessa fall får Försäkringskassan ändra beslutet till den enskildes nackdel, men Försäkringskassan måste meddela två beslut. Det första beslutet ska vara ett beslut som avslår den sökandes ansökan om ändring till dennes fördel. Det andra beslutet ska vara ett ex-officio beslut som Försäkringskassan tar till nackdel för den enskilde.<sup>104</sup>

## 4.5 Negativa ändringar i praktiken

Det är tämligen svårt att veta när ett ärende anses så uppenbart felaktigt som krävs för att Försäkringskassan ska få ändra ett beslut till den enskildes nackdel. I ett fall hade en mans pensionsförsäkring ändrats. Försäkringskassan ändrade pensionsåret från 1994 till 1993. Detta innebär i korta drag att förtidspensionen skulle bli mindre för den sökande efter ändringen.<sup>105</sup> I fallet berodde ändringen på att det fanns en anteckning på protokollet till beslutet. Genom anteckningen ströks år 1994 och ändrades till år 1993. Regeringsrätten (HFD) ansåg att denna förändring som inte hade kommunicerats (vilket måste göras vid ändring till den enskildes nackdel) inte föll inom ändringsparagrafens ramar. Ändringen föll inte inom paragrafens ramar eftersom felet inte var uppenbart felaktigt. Domstolen konstaterade också att en ändring till nackdel för den enskilde endast får ske inom paragrafens ramar och därför fick inte ändringen göras.<sup>106</sup>

I de flesta fall är det klart när en summa förfaller till betalning och inte får ändras till den enskildes nackdel. Så är det dock inte i sjukpenningärenden och föräldrapenningärenden. I ett fall hade en person först beviljats föräldrapenning för 161 timmar. Efter att beslutet meddelats insåg Försäkringskassan att personen redan förbrukat 45,5 timmar av dessa, vilket innebär att Försäkringskassan ändrade sitt beslut och nu beviljade endast 117 timmar föräldrapenning.<sup>107</sup> Det första beslutet fattades den 9 mars 1988 och ändringsbeslutet meddelades den 11 mars 1988. Sedan begärde sökanden omprövning, där Försäkringskassan kom till samma slutsats. Detta beslut meddelades den 9 januari 1989.<sup>108</sup> Försäkringsöverdomstolen menade att i sjukpenningärenden och föräldrapenningärenden förfaller bidraget till betalning det datum som beslutet avser. I fallet finns inget datum som föräldrapenningen avser vilket innebär att pengarna har varit tillgängliga för lyftning den 11 mars när Försäkringskassan fattade sitt andra beslut. Det faktum att det inte fanns ett datum i beslutet som angav när pengarna ska betalas ut innebär enligt Försäkringsöverdomstolen att pengarna har varit tillgängliga för lyftning det datum som beslutet fattats. Vilket i sig innebär

---

<sup>104</sup> Ibid. s 28.

<sup>105</sup> RÅ 1999 ref. 75 II.

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> FÖD 1995:11.

<sup>108</sup> Ibid.

att Försäkringskassan inte hade någon möjlighet att efter expediering ändra beslutet till den enskildes nackdel.<sup>109</sup>

## 4.6 Försäkringskassans mekanismer för att upptäcka fel

När Försäkringskassan är beredd på att ta ett beslut i ett ärende är de enligt lag inte skyldiga att kommunicera med den sökande angående vilket beslut de tänker ta. Detta sker dock i Försäkringskassans regi. Beslutsfattaren skickar ut ett brev till den sökande och anger hur han eller hon har tänkt att ett beslut ska tas och varför. Innan detta sker ska kommuniseringsbrevet ges in till en specialist på Försäkringskassan så att denne kan granska innehållet. Specialistens uppgift är att granska beslut så att Försäkringskassan fattar beslut på tillräckliga underlag och att beslutet är motiverat och inte innehåller några språkfel.<sup>110</sup> Detta är det första stadiet vid vilket en eventuell felaktighet kan upptäckas och ändras. Det är dock här inte tal om ändring i lagens mening eftersom ett beslut ännu inte har fattats. ISF:s undersökning<sup>111</sup> visar på att denna granskning främst avser språket. Det vill säga kommuniseringsbrevet granskas så att det innehåller ett korrekt språk. Det görs således inte en kvalitetssäkring, och många beslut som följer på kommuniseringsbrevens når inte upp i den standard som ett beslut bör ha. Undersökningen konstaterar också att många påpekanden i sådana granskningar handlar om rena slarvfel. Även detta är ett tecken på att kvaliteten inte säkras genom granskningen.<sup>112</sup>

Försäkringskassan har inget system för dokumentation av granskningen av kommunikationsbrevet, vilket gör att det är svårt att veta vilka överväganden som görs. Det kan dock konstateras att trots denna granskning fattas många beslut på otillräckligt och/eller ofullständigt material.<sup>113</sup> Nästa steg av beslutsgranskningen är när en beslutsfattare har fattat ett beslut som är fördelaktigt för den sökande. I dessa fall skickas beslutet vidare till en annan enhet som har hand om fortsatt sjukpenning. Enheten kallas för Kontoret för fortsatt bedömning. I denna enhet prövas beslutet igen och i de fall det behövs, ändras beslutet så att sjukpenning inte betalas ut i fortsättningen. Det vill säga granskningen syftar till att finna fall där sjukpenningen ännu inte har förfallit till betalning och där ett beslut är uppenbart felaktigt. Hittar Försäkringskassan dessa beslut, ändras de till nackdel för den enskilde.<sup>114</sup>

---

<sup>109</sup> FÖD 1995:11.

<sup>110</sup> IFS Rapport 2013:1 ”När sjukpenning nekas” s. 25.

<sup>111</sup> ISF Rapport 2013:1 ”När sjukpenning nekas”.

<sup>112</sup> Ibid. s. 71.

<sup>113</sup> Ibid. s. 70, 71.

<sup>114</sup> Ibid. s. 23.

## 4.7 Omprövas beslut i tillräcklig omfattning?

På grund av att det är oklart vad en omprövning innebär och således vad en ny prövning betyder, blir det otvivelaktigt problem för beslutsfattarna att avgöra vad som faktiskt är en ny prövning. Detta leder i sin tur till att två olika synsätt finns, dessa har beskrivits i avsnittet ovan vilket leder till att beslut omprövas i olika omfattning beroende på vilket synsätt en beslutsfattare har. Meningsskiljaktigheterna leder till att det blir skillnader mellan olika enheter i hur ofta beslut omprövas och ändras till följd av omprövningen. Denna skillnad kan inte motiveras med att fallen är olika eftersom de olika enheterna får beslut utifrån den månad den sökande är född.<sup>115</sup> Undersökningen som ISF har gjort visar att det finns anledning att ändra fler beslut till följd av en omprövning än som faktiskt görs. Framförallt finns beslut som har granskats och inte ansetts vara felaktiga på ett sätt så att beslutet ska ändras, som skulle kunna ändras enligt gällande rätt. Enligt undersökningen beror detta på meningsskiljaktigheterna avseende omprövningens innebörd. Synsättet där det anses att omprövning är samma sak som ändring, leder till att för få fall omprövas. Det är dock som tidigare nämnt inte endast den oklara lagstiftningen och Försäkringskassans ställningstaganden som ligger till grund för att ändring till följd av omprövning inte sker i så många fall som det egentligen borde ske. Andra orsaker är att det finns ett stort krav på Försäkringskassans handläggare att de ska fatta beslut snabbt. Detta är uttryckt genom att Försäkringskassan anser att det är viktigt att besluten är kvalitativt bra, men högsta prioriteten är kvantiteten, det vill säga att beslut fattas snabbt. Detta omfattar såväl besluten i sig, som omprövningen av beslut. En ny fullständig prövning av ärendet, och inte endast en summarisk prövning tar tid, vilket gör att kvantitetskravet leder till att beslut inte omprövas i den utsträckning som krävs.<sup>116</sup>

## 4.8 Slutsatser

Slutsatsen av detta avsnitt är att ändringskyldigheten ex-officio inträder när det föreligger uppenbara fel i underlaget eller att beslutsfattaren inte har följt gällande rätt. Det finns något som kallas för omprövningsskyldighet, men den inträder endast när den sökande klagar. Efter detta avsnitt kan det också konstateras att det finns en viss oklarhet hos Försäkringskassans handläggare vad omprövningsskyldigheten omfattar. Detta leder till att vissa beslutsfattare gör samma förfarande när de omprövar ett beslut enligt 113 kap. 7 § som de gör när de har ett ändringsförfarande enligt 113 kap 3 §. Detta leder till att beslut inte omprövas i den omfattning som det torde göras. Försäkringskassan har system för att kvalitetssäkra sina, beslut, men dessa system fungerar inte på ett bra sätt eftersom många beslut som Försäkringskassan fattat, borde ändrats.

---

<sup>115</sup> ISF Rapport 2013:1 ”När sjukpenning nekas” s. 80.

<sup>116</sup> Ibid. s. 81.

# 5 Utredningsskyldigheten i asylärenden

I detta avsnitt kommer Migrationsverkets utredningsskyldighet i asylärenden att beskrivas, det vill säga hur mycket som Migrationsverket själv måste utreda och vad den sökanden måste bevisa. Detta kommer att göras genom en genomgång av lagtext, förarbeten och praxis. Eftersom asylrätten är beroende av internationell rätt blir genomgången av internationell rätt och praxis närvarande i denna beskrivning.

Därefter kommer även mer praktiska utredningsåtgärder som Migrationsverket gör att behandlas. Det vill säga vilka åtgärder som Migrationsverket faktiskt måste göra för att uppfylla sin utredningsskyldighet och vilka verktyg Migrationsverket har för att kunna uppfylla sin utredningsskyldighet. I avsnittet kommer även att beskrivas huruvida Migrationsverket faktiskt uppfyller den utredningsskyldigheten de har, eller om det finns brister i Migrationsverkets handläggning som gör att utredningsskyldigheten inte uppfylls. Denna beskrivning kommer ske löpande i de olika delområdena som utredningsskyldigheten faktiskt innebär.

## 5.1 Inledande utredningsskyldighet

Utlänningslagen innehåller inga bestämmelser om utredningsskyldighet. Avsaknaden av reglering leder till att den allmänna utredningsskyldigheten (som stadgas i förvaltningsprocesslagen) även gäller i asylärenden och andra migrationsärenden. De bestämmelser som närmast liknar en reglering av utredningsskyldigheten i asylärenden är kombination av 13 kapitlets 1 och 3 §§, vilket kan sägas konstaterar utredningsskyldigheten.<sup>117</sup> Svensk migrationsrätt och främst asylrätt står inte för sig självt, utan beror på annan lagstiftning och konventioner. Vilket innebär att hänsyn måste tas till EU-rätten och internationella konventioner. I 1951-års flyktingkonvention med 1967-års tilläggsprotokoll (vilka är de internationella konventioner som styr asylrätten) sägs ingenting om hur omfattande utredningsskyldigheten för en myndighet är.<sup>118</sup>

FN:s flyktingorgan (UNHCR) som ska ansvara för tillämpningen av flyktingkonventionen har gett ut en handbok som förklarar konventionen och sammanfattar ländernas praxis.<sup>119</sup> Denna handbok är inte i och för sig att anses som en rättskälla, men enligt den svenska lagstiftaren ska handboken tillsammans med rättspraxis vara en ledande rättskälla för

<sup>117</sup> 3 § förvaltningslagen och 13 kap. 1,3 §§ utlänningslagen.

<sup>118</sup> Convention relating to the Status of refugee, signed at Geneva, on 28 July 1951 och Protocol relating to the Status of refugee, signed at New York, on 31 January 1967.

<sup>119</sup> UNHCR's Handbook on Procedures and Criteria for determining Refugee Status.



tolkning av asylrätten i Sverige.<sup>120</sup> Enligt handboken ligger det inledande utredningsansvaret på den sökande och dennes ombud. Detta betyder att den sökande ska till stöd för sin berättelse föra fram dokumentation och annan bevisning som krävs för att styrka sin berättelse. Denna princip finns förutom i handboken även i de allmänna förvaltningsrättsliga principerna. De allmänna principerna säger att det är den som söker någon förmån, tillstånd eller liknande som har bevisbördan för att de krav som krävs för att få förmånen personen söker. Av förklarliga skäl är detta inte alltid möjligt. Därför ligger det på myndigheten att försöka utreda kring den saknade dokumentationen, men detta är inte heller alltid möjligt.<sup>121</sup>

I asylrätten ligger det på den sökande att göra sin berättelse sannolik för att uppfylla sin bevisbörda. Handboken säger samtidigt att det inte ligger i handbokens syfte att ange vilka metoder och verktyg som ska användas av myndigheten för att få klarhet i alla omständigheter för att ärende ska vara så utrett som det krävs för att fatta ett beslut.<sup>122</sup> Frågan hur långt den sökandes inledande bevisbörda sträcker sig ställdes på sin spets när Migrationsöverdomstolen fick ta ställning till om den sökande är skyldig att bevisa att ett internflyktsalternativ inte föreligger.<sup>123</sup> Interflykt är en del av asylbedömningen, finns ett internflyktsalternativ kan den sökande inte beviljas flyktingstatus.<sup>124</sup> Migrationsöverdomstolen konstaterar att det inte ligger i den sökandes inledande bevisbörda att visa att ett interflyktsalternativ inte föreligger. Det ligger således på Migrationsverket att visa att internflyktsalternativ föreligger.<sup>125</sup>

I flertalet ställningstagande konstaterar Migrationsverkets rättschef att trots att det är den sökande som har bevisbördan för det han eller hon påstår, ska Migrationsverket i och med sin utredningsskyldighet hjälpa den sökande att uppfylla beviskravet. Utredningsskyldigheten uppfylls genom att göra språkanalyser, ta fram landinformation, äkthetsbedöma dokument och andra åtgärder som kan krävas för att ett ärende ska bli så utrett som dess beskaffenhet kräver.<sup>126</sup> Sverige har också internationella förpliktelser eftersom Sverige är med i EU. Enligt EU-rätten (som också reglerar asylfrågan) gäller att en stat tillsammans med den sökande ska avgöra huruvida skäl för flyktingstatus föreligger. Beslutet ska fattas på det material som den sökande har gett in till myndigheten.<sup>127</sup>

Bedömningen av huruvida flyktingstatus föreligger ska ske på den information som den sökande har gett in i förhållande till den aktuella landinformationen vid tillfället för beslutet.<sup>128</sup> I vissa speciella fall ska inte dokumentation krävas av den sökande. Det finns flera faktorer som avgör

---

<sup>120</sup> Prop. 2009/10:31 s. 72-73.

<sup>121</sup> UNHCR's Handbok para. 195-196.

<sup>122</sup> Ibid. para. 200.

<sup>123</sup> MIG 2009:4.

<sup>124</sup> MIG 2007:9, MIG 2007:33 II, MIG 2008:20.

<sup>125</sup> MIG 2009:4.

<sup>126</sup> Rättslig styrning RCI 19/2012 s. 5, Rättslig styrning RCI 20/2012 s. 5.

<sup>127</sup> Direktiv 2011/95 EU art. 4.1.

<sup>128</sup> Ibid. art. 4.3(a).

huruvida ett sådant speciellt fall är för handen. Ett exempel på sådana faktorer är att den sökande gjort sin berättelse sannolik. Motsvarande bestämmelse stadgas i Handboken.<sup>129</sup> I inledningsskedet när den sökandes bevisbörda träder in är det viktigt att den sökande får information om asylprocessen. Under den inledande intervjun är det också viktigt att registreringen av asylansökan sker på ett sätt som gör att asylansökningen blir så komplett som möjligt. Har inte den sökande fått information om asylprocessen och vad som åligger honom eller henne, blir det svårt för den asylsökande att uppfylla sin bevisbörda. Därför ligger det i Migrationsverkets utredningsskyldighet att informera den sökande.<sup>130</sup>

I registreringskedet använder Migrationsverket en standardiserad blankett för asylansökan som fylls i och sedan görs en kort intervju. Detta sker ibland i receptionen på ansökningsenheten där andra asylsökande och familjemedlemmar finns. Detta kan enligt UNHCR vara problematiskt eftersom det kränker den sökandes identitet. Vidare krävs även en tolk i inledningen av asylprocessen. Tolkrollen bemannas oftast av familjemedlemmar, vilket också kan vara tämligen problematiskt eftersom familjemedlemmarna inte är utbildade tolkar och inte i full utsträckning har information om asylprocessen (eller i vissa fall har felaktig information om asylprocessen). Detta kan således enligt UNHCR vålla problem för den sökandes ansökan.<sup>131</sup>

I inledningsskedet lämnas också en broschyr till den sökande, som ger information angående processen. Broschyren i sig är ganska informativ och håller en hög kvalitet, men i många fall sker ingen muntlig genomgång med den sökande med anledning av broschyren. Vilket tillsammans med att processen nu ska ta mindre tid innebär att den sökande har en sämre möjlighet att ta tillvara sina intressen i asylprocessen. Därför bör den anställde på myndigheten muntligen gå igenom och förklara broschyren för den asylsökande.<sup>132</sup>

I inledningsskedet är det också viktigt att se till att ärendet bli så utrett som möjligt och att handläggaren är professionell och har de kunskaper som krävs för att han eller hon ska kunna ta riktiga beslut angående utredningen och ärendet i övrigt och att beslutsfattaren förhåller sig professionellt. Kunskapen är framförallt viktig angående landet som den sökande påstår sig komma ifrån. Det kan konstateras att det finns en viss brist på personlig utbildning för de enskilda handläggarna på Migrationsverket. Framförallt om landinformation, intervjuteknik, juridiska kunskaper om svensk och internationell asylrätt, utredningsteknik och bemötandeteknik. Detta kan i viss mån påverka hur väl handläggaren utreder ärendet. Den omständighet att en utredare på Migrationsverket ska kunna utreda asylfrågorna mot alla länder förenklar inte denna situation och ökar inte kompetensen som den anställda på Migrationsverket har. Tvärtom blir det svårare för

---

<sup>129</sup> Direktiv 2011/95 EU art. 4.5(c).

<sup>130</sup> MIG 2006:7, SOU 2006:6 s. 205, Prop. 2004/05:170 s. 155.

<sup>131</sup> UNHCR:s och Migrationsverkets rapport "Kvalitet i svensk asylprövning" s. 25-27.

<sup>132</sup> Ibid. s. 30-32.

beslutsfattaren att utreda ett ärende och fatta rätt beslut.<sup>133</sup> Även tidspressen som finns på de anställda på Migrationsverket påverkar kvaliteten i asylbesluten.<sup>134</sup>

## 5.2 Den nya arbetsordningen

När Migrationsverkets arbetsordning förändrades, förändrades självklart även handläggningen på Migrationsverket. Den nya handläggningen innebar en mer omfattande muntlig handläggning. Denna handläggning ska underlätta bland annat trovärdighetsbedömningen, som ska ske i asylärenden. Denna förändring innebär också att mer ansvar läggs på det offentliga biträdet, i de ärenden som en sådan finns.<sup>135</sup> Detta innebär dock inte att Migrationsverkets utredningsskyldighet försvinner. Det ökade ansvaret på det offentliga biträdet innebär att den sökande ska på ett tidigt stadium informeras om att det är denne som ansvarar för att ge in dokumentation till Migrationsverket och denne som har bevisbördan för sina påståenden. Det bör också påpekas att myndighetens utredningsskyldighet ökar om den enskilde inte har ett offentligt ombud som kan hjälpa denne.<sup>136</sup>

Den nya arbetsordningen har som ovan beskrivits lett till en större muntlighet, varför en muntlig förhandling i vissa fall är en nödvändig åtgärd i myndigheternas och domstolarnas utredningsskyldighet. I ett fall där utredningsskyldigheten uppmärksammades i just denna aspekt konstaterade domstolen först att UNHCR:s handbok är en viktig rättskälla när bedömningar kring asylproblematiken görs.<sup>137</sup> I fallet hade en man sökt asyl gentemot Egypten. Han hade gett in Id-handlingar som varit gamla och inte längre giltiga, och inte ombett sin familj skicka de dokument som fortfarande var giltiga. Den sökande hade också gett in en dom där han hade blivit dömd för att ha grundat ett olagligt parti. Migrationsverket menade att den sökande inte har gjort sin identitet sannolik och det finns ett antal oklarheter i den sökandes berättelse som sammanfattningsvis gör att det är tveksamt att personen är den som domen omfattar.<sup>138</sup>

Migrationsdomstolen gick på Migrationsverkets linje utan en motivering. Migrationsöverdomstolen, menade dock att trots att det fanns saker som talade emot den sökande, fanns också saker som talade för att den sökandes berättelse var trovärdig. Därför skulle Migrationsdomstolen ha utrett trovärdigheten vidare genom att företa en muntlig förhandling. Migrationsdomstolen skulle också ha undersökt den sökandes identitet närmare och även vidtagit åtgärder för att fastställa domens äkthet.<sup>139</sup>

---

<sup>133</sup> UNHCR:s och Migrationsverkets rapport ”Kvalitet i svensk asylprövning” s. 31-36.

<sup>134</sup> Ibid. s. 31-36.

<sup>135</sup> Prop. 2004/05:170 s. 151, SOU 2006:6 s. 200.

<sup>136</sup> SOU 2006:6 s. 204-205, Prop. 2004/05:170 s. 155.

<sup>137</sup> MIG 2006:1.

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> Ibid.

Därför menade Migrationsöverdomstolen att Migrationsdomstolen inte uppfyllt sin utredningsskyldighet och återförvisade målet för fortsatt handläggning.<sup>140</sup> Det ligger fortfarande en stor utredningsbörda på Migrationsverket, trots att det finns ett offentligt ombud, och detta motiveras med att standarden på utredningen måste vara mycket hög. Den höga standarden beror på att ett eventuellt negativt beslut har mycket omfattande verkningar för den enskilde. Asylärenden handlar för den enskilde i de flesta ärenden om liv och död.<sup>141</sup>

Det bör också kort kommenteras att JO har haft anledning att kommentera huruvida den nya arbetsordningen som lägger allt större ansvar på det allmänna ombudet är förenligt med officialprincipen. JO har konstaterat att även om det åligger myndigheten att se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, ligger det inte på myndigheten att skaffa fram all information. Det kan i asylärenden krävas av den sökande att komma in med bevisning och det offentliga biträdet ska hjälpa den sökande med detta.<sup>142</sup> Det finns inte heller en risk att det offentliga biträdet blir tvungen att lämna information till den sökandes nackdel, det ligger inte i biträdes uppdrag.<sup>143</sup>

När väl den muntliga utredningen har startat lägger Migrationsverket stor vikt vid den sökandes skyldighet att inkomma med dokument och bevisning som styrker den berättelse den sökande lägger fram. Detta ses i utredningen i sig och även i informationsbladen som den sökande får vid ansökningstillfället. Även beslut och utredningar bär denna prägel. De modeller som Migrationsverket har, däribland "Malmömodellen" fokuserar väldigt lite på Migrationsverkets utredningsskyldighet och det finns anledning att ändra dessa modeller för att Migrationsverkets utredningsskyldighet ska belysas. Enligt gällande rätt är det trots allt Migrationsverket som ansvarar för att ett ärende blir tillräckligt utrett och all relevant material lyfts i utredningen.<sup>144</sup>

## 5.3 Utredningsskyldighetens skiftande storlek

Inledningsvis ligger det således i utredningsskyldigheten främst att Migrationsverket ska skaffa fram landinformation och informera den sökande om vad han eller hon behöver komma in med för dokumentation för att ärendet ska bli tillräckligt utrett.<sup>145</sup> Det kan också redan här sägas att i Migrationsverkets utredning är det Migrationsverket som ansvarar för

---

<sup>140</sup> MIG 2006:1.

<sup>141</sup> Diesen, C, "Prövning av migrationsärenden: Bevis 8" s. 205.

<sup>142</sup> JO 2006/07 s. 176 (JO-beslut dnr 3961- 2004).

<sup>143</sup> Advokatsamfundets vägledande uttalande angående utredningsskyldighet vid biträde i asylärenden 9 december 2004.

<sup>144</sup> UNHCR:s och Migrationsverkets rapport "Kvalitet i svensk asylprövning" s. 60-63.

<sup>145</sup> Ibid. s. 24,31.

eventuella oklarheter som finns när de utredningsåtgärder som krävs har utförts. När det väl kommer till domstolen är denna börda delad. Det vill säga att den sökande i domstolen har en åberopsbörda, medan Migrationsverket ansvarar och står risken för eventuella brister i materialet, trots att Migrationsverket uppfyllt sin utredningsskyldighet.<sup>146</sup>

Vidare kan det också konstateras att utredningsskyldighetens storlek i ett asylärende får avgöras från fall till fall, eftersom skyddsintresset kan variera beroende på vilken person och land det handlar om.<sup>147</sup> Exempelvis ett återkallande av flyktingstatus, (som ses som betungande för individen) kräver att Migrationsverket ska ha en större utredningsskyldighet än i vanliga asylärenden. I dessa ärenden innebär den ännu mer utökade utredningsskyldigheten att myndigheten har bevisbördan och utredningsskyldigheten. Det faktum att den sökande inte är behjälplig och tar del i utredningen kan inte i sig motivera att beslut fattas på bristande underlag.<sup>148</sup>

Ärendets karaktär och svårigheter spelar som ovan beskrivits en stor roll, men det är inte endast den sökandes individuella förhållanden som är intressant. I och med att målet med en asylutredning är att finna det materiellt riktiga beslutet ska Migrationsverket också lägga mer vikt på utredningen. Migrationsverket ska således göra utredningar ur ett brett perspektiv vilket innebär att om de allmänna förhållanden i ett land är svåra får Migrationsverket en större utredningsskyldighet att undersöka dessa och andra förhållanden, eftersom även de allmänna förhållanden spelar in på den enskildes individuella risk.<sup>149</sup>

De allmänna principerna säger att i ansökningsärenden (ett asylärende är ett sådant ärende) ligger det på den sökande att bevisa att han eller hon har rätt till en förmån. Det vill säga att utredningsskyldigheten ska placeras på den sökande. Således överensstämmer de ovannämnda överväganden med de allmänna principerna. Asylärenden är dock ganska speciella och skiljer sig i viss mån från andra ansökningsmål. Asylärenden är speciella eftersom det finns ett stort skyddsbehov, men även eftersom asylärenden i princip inte går att återkalla och att asylärenden har stor inverkan på människors liv. Detta gör att Migrationsverket ska ha en större utredningsskyldighet och ska vara mer aktiv i asylärenden än i andra ansökningsärenden.<sup>150</sup>

På grund av att det finns ett skyddsbehov och att det är ett ansökningsärende gör att Migrationsverket får en dubbel roll. Den ena rollen är att Migrationsverket ska ta hand om samhällsintresset och samtidigt se till så att ett beslut överensstämmer och beslutas i enlighet med gällande rätt.<sup>151</sup> Migrationsverket kan således inte motivera bristen av utredning på att det

---

<sup>146</sup> Diesen. C, ”Prövning av migrationsärenden: Bevis 8” s. 207-208.

<sup>147</sup> SOU 2006:6 s. 206.

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Diesen. C, ”Prövning av migrationsärenden: Bevis 8” s. 206.

<sup>150</sup> Prop. 2004/05:170 s. 155, MIG 2012:2.

<sup>151</sup> SOU 2006:6 s. 199.

finns svårigheter att utreda ett ärende. Om en beslutsfattare anser att ett ärende inte är fullt utrett måste denne fortsätta utreda tills han eller hon anser att ärenden är tillräckligt utrett.<sup>152</sup>

Migrationsverket ska inledningsvis påpeka för den enskilde hur ett ärende måste kompletteras. Migrationsverket har också ett ansvar att ta fram aktuell information om den sökandes hemland och det är i denna åtgärd som den främsta utredningsskyldigheten för Migrationsverket ligger. Det är alltså främst Migrationsverket som ytterst ansvarar för att ett mål blir tillräckligt utrett.<sup>153</sup> Migrationsverket har slutligen möjlighet att inhämta dokument från andra myndigheter, men i vissa fall kan dessa uppgifter vara under sekretess. Det ligger dock i den sökandes intresse att myndigheten ska ha ett så fullständigt underlag som möjligt varför han bör ge in dessa dokument. Eller tillåta myndigheten att inhämta sådan information.<sup>154</sup>

Det kan också konstateras, utan att gå in för mycket på verkställighetshinder att Migrationsverket ska inom sin utredningsskyldighet översätta handlingar som har att göra med verkställighetshinder. Det är dock inte så att Migrationsverket slentrianmässigt ska översätta alla dokument som kommer in till Migrationsverket, utan det måste finnas något som pekar på att något nytt tillförs ärendet eller att ett verkställighetshinder föreligger. Samma sak gäller för äkthetsanalyser och liknande åtgärder.<sup>155</sup> Det bör också påpekas att verkställighetshinder som är en del av asylrätten inte är ett ansökningsärende eller ett ärende när Migrationsverket ingriper mot en enskild, vilket innebär att officialprincipen gäller i större utsträckning, något som i sak innebär att den som har bäst möjlighet att skaffa fram information ska ha skyldigheten att ta fram sådan information.<sup>156</sup>

## 5.4 Läkarintyg som pekar mot tortyr

Ovan har Migrationsverkets inledande utredningsskyldighet beskrivits. Är det efter denna information fortfarande brister i utredningen och vissa förhållanden är oklara måste Migrationsverket ta till andra åtgärder. I de följande kapitlen kommer sådana åtgärder att beskrivas.

I internationell praxis har det fastslagits att en person som riskerar att råka ut för behandling som faller inom art 3 europakonventionen<sup>157</sup> och har skaffat fram information som pekar på att han eller hon faktiskt har råkat ut illa ut inte ska behöva lägga fram ytterligare bevisning, utan det ligger på staten

---

<sup>152</sup> Diesen, C, ”Prövning av migrationsärenden: Bevis 8” s. 205.

<sup>153</sup> Prop. 2004/05: 170 s. 146,155, SOU 2006:6 s. 204.

<sup>154</sup> SOU 2006:6 s. 204,-205.

<sup>155</sup> Rättslig styrning RCI 09/2010 s. 4.

<sup>156</sup> Ibid. s. 3.

<sup>157</sup> Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

(myndigheten i det aktuella landet) att få fram ytterligare information, om sådan information behövs, annars anses ärendet inte tillräckligt utrett.<sup>158</sup>

I ett fall där den sökande skaffat fram ett läkarintyg från en läkare på den lokala vårdcentralen som uttryckte att det var fullt möjligt att skadorna som den sökande hade berodde på tortyr läkaren fastställde således inte att skadorna berodde på tortyr. Läkaren var inte heller en specialist på tortyrbedömningar. Migrationsverket ansåg att i och med att läkaren inte var specialist, så var inte heller intyget helt tillförlitligt. Därför ansågs bevisningen inte vara tillräcklig. Migrationsverket avgjorde därför målet till den sökandes nackdel. Migrationsverket skulle ha gjort ytterligare en läkarundersökning av en specialist för att få klarhet i ärendet.<sup>159</sup> Även i ett annat senare fall ansåg Migrationsöverdomstolen att det låg inom utredningsskyldigheten att inhämta mer information om ett läkarintyg finns som pekar på tortyr.<sup>160</sup>

Efter dessa domstolsavgöranden har Migrationsverket kommit med ett rättsligt ställningstagande. Enligt ställningstagandet ska Migrationsverket skicka den sökande för en undersökning och utredning angående skadorna till en specialist, om den sökande kommer in med ett läkarintyg som pekar mot att den sökande har utsatts för tortyr eller annan liknande behandling. I dessa fall är det staten som ska stå för de kostnader som undersökningen innebär. Om det är oskäligt att kräva av staten att de ska stå för sådana kostnader och om det inte ligger inom Migrationsverkets utredningsskyldighet, ska Migrationsverket påpeka för den sökanden att han eller hon själv kan bekosta en sådan undersökning. Detta ligger i linje med den praxis som beskrivits ovan.<sup>161</sup>

Trots att det finns ett ställningstagande och trots att flera domar pekar på skyldigheten att utreda där det finns bevis som pekar mot att våld förekommit, finns det ändå brister i Migrationsverkets utredning i denna aspekt. Det beror på att de personliga omständigheterna tämligen sällan följs upp. Det vill säga när den sökande anger att personer i hans eller hennes närmaste krets har blivit exempelvis utsatt för tortyr, följs dessa uppgifter inte upp av Migrationsverket, vilket Migrationsverket enligt utredningsskyldigheten bör göra. Dessa uppgifter är viktiga för att få klarhet i den sökandes situation och risken för framtida förföljelse. Kopplingen till politik eller religion och andra flyktinggrunder undersöks inte heller i den utsträckning som behövs.<sup>162</sup>

Inte heller indikationer på tidigare våld följs upp av Migrationsverket. Detta även om det finns fysiska tecken på att våld mot den sökande förekommit. En utredning om våld och tortyr gjordes av Migrationsverket i fall där den sökande redan hade kommit i kontakt med en läkare och blivit undersökt.

---

<sup>158</sup> R.C v Sweden Application no. 41827/07 art. 50,53.

<sup>159</sup> Ibid. art. 53.

<sup>160</sup> MIG 2012:2.

<sup>161</sup> Rättslig styrning RCI 20/2012 s. 6.

<sup>162</sup> UNHCR:s och Migrationsverkets rapport "Kvalitet i svensk asylprövning" s. 65-68, 74.

Det ligger i Migrationsverkets utredningsskyldighet att utreda om tortyr och andra missförhållanden förekommit tidigare om det finns indikationer på att sådana händelser har skett.<sup>163</sup> Därför måste Migrationsverket förbättra sig på dessa punkter, ha bättre riktlinjer och ge mer information till den sökande om att han eller hon behöver berätta så mycket som möjligt om tidigare missförhållanden.<sup>164</sup>

## 5.5 Upplysning som en del av utredningen

I svensk rättspraxis har det konstaterats att Migrationsverket måste kommunicera landsinformation med den sökanden om landsinformationen säger emot den sökandes berättelse. Migrationsverket måste också berätta för den sökande om möjligheten att inkomma med egen landinformation (om denna saknar ombud) och ge tillfälle för den sökande att inkomma med egen landinformation.<sup>165</sup>

Migrationsverket måste under den muntliga handläggningen ställa relevanta och viktiga frågor till den sökande så att han eller hon kan få tillfälle att vara så noggrann och nyanserad med information som krävs för att hans eller hennes berättelse ska ses som trovärdig. Speciellt om den sökande inte har ett offentligt ombud. I dessa fall kan personer ha svårt att förstå hur noggranna han eller hon måste vara för att anses som trovärdiga. I ett domstolsavgörande hade den sökande inte getts något av de ovannämnda möjligheterna att inkomma med landinformation, och inte fått möjligheten att vara nyanserad vilket innebar att Migrationsverket inte uppfyllt sin utredningsskyldighet.<sup>166</sup> Migrationsverket måste också kommunicera landinformation med den sökande så att denna har en möjlighet att inkomma med förtydliganden och eventuellt egen landinformation. När det kommer till hemvist finns det även här brister av kommunikation av uppgifter som talar emot den sökandes uppgifter.<sup>167</sup>

## 5.6 Språkanalys

Om Migrationsverket har genomfört en språkanalys och den sökanden har invändningar mot språkanalysen, ska Migrationsverket göra en ny språkanalys, eller i vart fall ge den sökande en möjlighet att inkomma med en egen språkanalys. Den sökande kan exempelvis mena att han svarade rätt på alla frågor, trots att resultatet visar att han svarade fel eller att den sökande talade ett annat språk än vad som anges i språkanalysen. Samtidigt måste Migrationsverket om den sökande bestrider språkanalysen ge ut information om språkanalysen till den sökande så att han eller hon på ett

---

<sup>163</sup> UNHCR:s och Migrationsverkets rapport ”Kvalitet i svensk asylprövning” s. 73-76.

<sup>164</sup> Ibid. s. 73-76.

<sup>165</sup> MIG 2006:7.

<sup>166</sup> Ibid.

<sup>167</sup> UNHCR:s och Migrationsverkets rapport ”Kvalitet i svensk asylprövning” s 78-80.



bättre sätt kan inkomma med egen bevisning. Annars anses inte ärendet vara tillräckligt utrett.<sup>168</sup>

I ett fall som bedömdes av Migrationsöverdomstolen hade Migrationsverket utfört en språkanalys och när den sökande klagade på analysen avgjorde Migrationsverket ändå målet utan ytterligare åtgärder.<sup>169</sup> Det finns även faktiska brister i språktesterna (som flitigt används för att fastställa hemvisten) eller i vart fall brister i användning av språktesterna. Språktesterna utförs av anonyma analytiker som får bra betyg i företagens egna tester. Deras kompetens är känd och oftast är kompetensen att de är födda i det land som åberopas av den sökande och i vissa fall arbetar personerna som tolkar. Språkanalyserna är i vissa fall alldeles för kort för att kunna dra några djupgående slutsatser om den sökandes bakgrund och om dennes djupgående kunskaper om hemlandet. Språktesterna får en väldig stor betydelse när beslut fattas och de flesta fall beslutas i enlighet med språktesternas konstaterande, vilket är problematiskt eftersom det finns vissa problem med språktester som sådant. Därför måste språktesterna behandlas med större försiktighet av Migrationsverket.<sup>170</sup>

## 5.7 Identitet och ålder

En annan viktig bedömningsfråga i asylärenden är identitetsfrågan, där den sökande ska göra sin identitet sannolik, genom dokumentation och sin berättelse. Det kan dock i vissa fall vara svårt för den sökande att komma in med dokument till Migrationsverket, men detta innebär inte att Migrationsverket ska avgöra ärendet på bristande underlag. Det kan i vissa fall räcka med att den sökandes berättelse är trovärdig för att göra identiteten sannolik. Migrationsverket ska som en inledande åtgärd av sin utredningsskyldighet förmå den sökande att komma in med de dokument som han eller hon besitter.<sup>171</sup>

I vissa fall är identiteten oklar efter att Migrationsverket bedömt det den sökande har gett in. Då träder Migrationsverkets utredningsansvar in. Vilket innebär att Migrationsverket ska hjälpa den sökande med att bedöma huruvida handlingarna som den sökande har gett in är äkta eller inte.<sup>172</sup> Finns det inga dokument som kan äkthetsbedömas ska Migrationsverket ta till andra metoder såsom språkanalyser, kunskapstester, muntliga tester och uppgifter från referensdossier. Detta ska bedömas tillsammans med den sökandes berättelse och övrig bevisning den sökande har gett in.<sup>173</sup>

I asylärenden är det också viktigt att få reda på huruvida en person som söker uppehållstillstånd är ett barn eller inte. Om den sökande anses vara

---

<sup>168</sup> MIG 2011:15.

<sup>169</sup> MIG 2011:15.

<sup>170</sup> UNHCR:s och Migrationsverkets rapport ”Kvalitet i svensk asylprövning” s. 84-87.

<sup>171</sup> Rättslig styrning RCI 08/2013 s. 2-3.

<sup>172</sup> Ibid. s. 4.

<sup>173</sup> Ibid. s. 1,4.

barn blir bedömningarna annorlunda än hur dessa hade varit om den sökande varit vuxen. Skillnaderna i bedömningarna ligger främst på skyddsskälbedömningen och på grund av de olika åtgärder som måste sättas in om det handlar om ett barn. Som exempel kan sägas att en god man måste förordnas för ett barn, ett boende måste ordnas och en eftersökning av föräldrarna måste göras.<sup>174</sup>

Skillnaderna i skyddskälsbedömningen ligger främst i att beviskravet är lägre eftersom myndigheten vid ett beslut måste ta hänsyn till barnets bästa.<sup>175</sup> Det ligger som tidigare nämnt först och främst på den sökande att göra sin ålder sannolik genom sin berättelse och dokument som styrker berättelsen.<sup>176</sup>

I vissa fall kan inte dokument ges in som styrker den sökandes ålder. Om den sökande kan ge en rimlig förklaring till varför han eller hon saknar dokumentation, träder Migrationsverkets utredningsskyldighet in. I dessa fall ska en åldersbedömning göras, detta sker i första hand genom en muntlig intervju. Det vill säga att den anställde på Migrationsverket ska ha en muntlig intervju och noggrant värdera och analysera den information som tjänstemannen fått i intervjun.<sup>177</sup>

Om det från den sökandes åtgärder och från den muntliga intervjun fortfarande är oklart hur det förhåller sig med den sökandes ålder ska Migrationsverket erbjuda den sökande en medicinsk åldersbedömning som staten betalar. Denna undersökning innebär en pediatrik undersökning och en undersökning med hjälp av röntgen på den sökandes skelett och tänder. Ett resultat från den medicinska undersökningen ska värderas tillsammans med den information som finns i ärendet, det vill säga med den sökandes utsagor, muntlig intervju och liknande dokumentation.<sup>178</sup>

## 5.8 Brister i utredningen om trovärdighet och hemvist

Det ligger på den sökande att göra sin berättelse trovärdig och Migrationsverket ansvarar för att bedöma huruvida berättelsen är trovärdig och undersöka huruvida den sökandes berättelse innehåller motsägelsefulla uppgifter. Upptäcks motsägelsefulla uppgifter ska den sökande ges möjlighet att klargöra dessa, företrädesvis i form av en ny intervju.<sup>179</sup>

---

<sup>174</sup> Rättslig styrning RCI 19/2012 s. 1-2,8.

<sup>175</sup> 1 kap. 10 § utlänningslagen.

<sup>176</sup> Rättslig styrning RCI 19/2012 s. 1-2,8.

<sup>177</sup> Ibid. s. 8.

<sup>178</sup> Ibid. s. 8-9.

<sup>179</sup> UNHCR:s och Migrationsverkets rapport ”Kvalitet i svensk asylprövning s. 76, UNHCR:s Handbok. Para. 199.

Migrationsverkets utredning kring trovärdighet upplevs i många fall vara bristfällig, eller i vart fall kommuniceras inte uppgifter som talar emot den sökande i trovärdighetsaspekten. Dessa uppgifter såsom landinformation och annan information kommuniceras inte med den sökande, men tas med i beslutet vilket gör att den sökande inte har en aning att dennes trovärdighet ifrågasätts och har inte en möjlighet att förklara och förtydliga sig i denna aspekt.<sup>180</sup> Migrationsverket måste bli bättre och kommunicera när de ifrågasätter den sökandes trovärdighet.<sup>181</sup>

## 5.9 Slutsatser

Det som sammanfattningsvis kan konstateras i detta kapitel, är att Migrationsverkets utredningsskyldighet i asylärenden är större än i sedvanliga ansökningsärenden eftersom det finns en stark skyddsaspekt. Det är dock den sökande som har den inledande bevisbördan och skyldigheten att komma in med bevisning. När personen har gjort det han kunnat, träder Migrationsverkets utredningsskyldighet in. Migrationsverket ska först och främst ge råd till den sökande om vilken information som ytterligare krävs för att ärendet ska kunna avgöras. Migrationsverkets främsta utredningsåtgärd är att de ska ta in relevant landsinformation.

Finns det oklarheter efter att den sökande fört fram den bevisning han kunnat ligger det på Migrationsverket att göra ytterligare åtgärder. Det ligger således i deras utredningsskyldighet att göra äkthetsbedömningar, medicinska undersökningar, språktester, muntliga tester, medicinsk åldersbedömning och ta fram information från referensdossier.

Ur den praktiska aspekten kan det konstateras att Migrationsverket lägger alltför stor vikt vid den sökandes skyldighet att komma in med information och bevisning om skyddsskäl och lägger inte lika mycket vikt vid utredningsskyldigheten som Migrationsverket faktiskt har. Migrationsverket brister i sin utredningsskyldighet i flera avseenden. Redan i inledningsskedet finns det brister i miljön där intervju sker, vilka som används som tolkar och sättet informationen förmedlas. Det finns också brister i huvudskedet av utredningen där Migrationsverket inte går till botten med de indikationer som kommer fram under utredningen. Slutligen finns det brister i Migrationsverkets kommunicering av uppgifter som talar emot den sökanden. Dessa uppgifter tas med i beslutet, men kommuniceras ej.

---

<sup>180</sup> UNHCR:s och Migrationsverkets rapport ”Kvalitet i svensk asylprövning” s 78-80.

<sup>181</sup> Ibid.

## 6 Omprövning i asylärenden

I avsnittet kommer Migrationsverkets omprövningsskyldighet av beslut ex-officio att behandlas. Inledningsvis i avsnittet kommer verkställighetshinder att beskrivas och klargöras. Verkställighetshinder får i viss mån samma effekt som omprövning, men är ändå inte en omprövning. Därför beskrivs detta fenomen som en del av omprövningsskyldigheten. I avsnittet beskrivs först verksamhetshinder för sig och sedan beskrivs omprövningsskyldigheten för sig. Det som beskrivs är verkställighetshindersprövning och omprövningsskyldighet ex-officio och därför behandlas inte omprövningar och verkställighetshinder där den sökande måste agera aktivt för att dessa ska ske. Slutligen läggs praktiska aspekter på omprövningsskyldigheten och verkställighetshinder.

### 6.1 Särskilt om verkställighetshinder

I asylärenden finns det flera sätt för den asylsökande att få uppehållstillstånd efter att denne fått ett avslagsbeslut och beslutet vunnit laga kraft. Om det kommer fram nya omständigheter som gör verkställigheten omöjlig på grund av följande orsaker:

1. Mottagarlandet kommer inte att ta emot den asylsökande.
2. Utlänningen riskerar förföljelse i landet
3. Utlänningen riskerar att skickas till ett land där han riskerar förföljelse
4. Det föreligger synnerliga skäl och det är väpnad konflikt i hemlandet
5. Det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning.

Om dessa förutsättning är för handen får Migrationsverket bevilja ett uppehållstillstånd. Längden på uppehållstillståndet beror på huruvida hindret är tillfälligt eller förväntas vara bestående.<sup>182</sup> Om det efter att ett beslut fattats framkommer att det är sannolikt att en person kommer från ett annat land än vad beslutet anger och det råder verkställighetshinder mot det nya landet ska beslutet inte verkställas, om det finns ett verkställighetshinder även gentemot det landet beslutet avser enligt 12 kap 18 § utlänningslagen. Är det istället så att verkställighetshinder inte föreligger mot det nya landet, men föreligger mot det landet beslutet avser, kan Migrationsverket ändra verkställighetsföreskrifterna till att gälla det nya landet.<sup>183</sup> Migrationsverket kan dock inte som en del av verkställighetshinder enligt 12 kap 18 § eller 12 kap 19 § (behandlas i förbigående nedan) meddela ett nytt avlägsnandebeslut till det nya landet eftersom det inte finns ett lagstöd för att fatta ett nytt avlägsnande beslut, när det redan finns ett beslut om avlägsnande.<sup>184</sup> Migrationsverket ska

---

<sup>182</sup> 12 kap. 2,3,18 §§ utlänningslagen.

<sup>183</sup> Rättslig styrning RCI 02/2014.

<sup>184</sup> MIG 2013:4.

fortlöpande, från det att beslutet fattas tills det att verkställigheten sker vara uppmärksam på förändringar och göra bedömningar på huruvida det finns hinder mot verkställigheten. En sådan förändring kan vara att ny landinformation kommer som tydligare visar på det utsatta läget i landet dit verkställigheten ska ske.<sup>185</sup>

Om handläggaren på Migrationsverket uppmärksammar att det nu föreligger ett verkställighetshinder, ska han eller hon begära inhibition av beslutet och därefter pröva huruvida det verkligen föreligger verkställighetshinder i lagens mening.<sup>186</sup> Beslutet huruvida ett beslut ska prövas mot verkställighetshinder avgörs självfallet från fall till fall, men det finns vissa riktlinjer. Om informationen som skulle kunna vara ett verkställighetshinder kommer till Migrationsverkets kännedom genom den sökande eller dennes ombud ska alltid ett verkställighetsärende inledas.<sup>187</sup> Kommer information från en annan källa blir istället frågan hur väl källan känner den sökande. Är källa i en personlig relation till den sökande och har kunskap i saken, ska en verkställighetsprövning göras. Är källan en anonym källa som står lång ifrån den sökande och inte har sakkunskap inom det berörda området ska i regel inte en sådan prövning inledas.<sup>188</sup> I praktiken innebär skyldigheten att Migrationsverket följer rapportering och domar från Migrationsöverdomstolen för att kunna upptäcka förändringar som kan leda till att ett verkställighetshinder föreligger. 2009 fick Migrationsverket av flera anledningar att använda verkställighetshinder för att rättsläget förändrades och detta är en fingervisning av hur Migrationsverkets ex-officioprövning av verkställighetshinder görs. Migrationsverket utnyttjade verkställighetshinder för att bevilja uppehållstillstånd till eritreaner, eftersom ny information kom angående vilka personer som löpte en risk för att utsättas för diverse kränkningar. Under 2009 kom också flera domar angående Mogadishu som gjorde att verkställighetshinder blev aktuellt i vissa ärenden.<sup>189</sup> Trots att regeln i praktiken använts, finns det ändå vissa brister med bestämmelsen. Den främsta bristen ligger i att det är oklart hur ex-officioprövningen ska initieras och hur den kontinuerliga prövningen ska göras.<sup>190</sup>

Regleringen av att på nytt kunna pröva beslut efter att beslutet har vunnit laga kraft genom verkställighetshinder har motiverats genom att möjligheten behövs, men att denna möjlighet ska vara inskränkt och att antalet mål som på nytt prövas ska bli mindre.<sup>191</sup> Verksställighetshinder får samma resultat som en omprövning som ändrar ett beslut. Det vill säga att ett uppehållstillstånd meddelas, men skillnaden är att beslutet i sig inte förändras, det kan bara inte verkställas och därför ges ett uppehållstillstånd. Verksställighetshinder enligt 12 kap 18 § är i mångt och mycket likt

<sup>185</sup> Handbok för Migrationsärenden s. 1141, 1143.

<sup>186</sup> Ibid.

<sup>187</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2012 s. 42-43.

<sup>188</sup> Ibid.

<sup>189</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2009 s. 33.

<sup>190</sup> Stern.R, "Ny utlänningslag under lupp" s.126.

<sup>191</sup> Prop. 2004/05:170 s. 224- 226, Wikrén. G, Sandesjö. H, "Utlänningslagen med kommentar" (Kommentar till 12 kap 18 §).

omprövning i sjukpenningärenden och därför behandlas verkställighetshinder, trots att det egentligen inte är tal om en omprövning, men mer om detta i jämförelsen. Det finns även ett annat sätt för den asylsökanden att angripa ett beslut i verkställighetsstadiet, och få en ny prövning av beslutet. Här krävs dock aktivitet från den sökanden, och han eller hon ska klaga till Migrationsverket och åberopa verkställighetshinder. Åberopas nya omständigheter ska Migrationsverket i vissa fall där ett uppehållstillstånd inte kan lämnas med stöd i den ovan beskrivna 12 kap 18§, pröva beslutet på nytt. I lagtexten uttrycks detta på följande sätt:

“Om utlännningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft åberopar nya omständigheter 1. som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 3 §, och 2. dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlännningen tidigare, eller utlännningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare, ska Migrationsverket...”<sup>192</sup>

Det ska således handla om bestående hinder, som inte väntas ändras inom en snar framtid och dessa omständigheter ska vara nya för att en ny prövning ska initieras. Att omständigheterna ska vara nya innebär att den sökande inte har kunnat åberopa dessa invändningar tidigare eller har en av verket accepterad förklaring på varför den sökande inte har åberopat dessa omständigheter i ett tidigare stadium. Ett exempel på ett sådant skäl är att den sökande har utsatts för traumatiska händelser som gjort att han eller hon haft svårt att berätta om dem vid den första utredningen.<sup>193</sup> Är dessa förutsättningar för handen ska Migrationsverket fatta ett beslut om att en ny prövning av ärendet ska ske. Ett sådant beslut kan överklagas till en Migrationsdomstol.<sup>194</sup> Denna form av verkställighetshinder är likt omprövningsskyldigheten genom att en ny prövning av ärendet görs, men eftersom denna prövning endast kan ske på begäran av den sökande och uppsatsen behandlar omprövningsskyldigheten ex-officio, kommer inte denna form av ny prövning att behandlas i fortsättning, och inte heller att beröras i jämförelsen. I detta avsnitt beskrivs det för att ge läsaren en fullständig bild av läget i asylärenden.

## 6.2 Omprövningsskyldigheten

I Migrationsärenden finns två olika sätt att ompröva ett beslut. Det första sättet är rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift. Rättelse i asylärenden och i ärenden som rör utlänningslagen i övrigt är att myndigheten ska rätta ett beslut om det framkommer att den asylsökande har lämnat oriktiga uppgifter om sitt namn, nationalitet eller annan uppgift som syftar till att utröna den sökandes identitet och om det har tagits med i beslutet. Detta är dock ingen skyldighet utan en rättighet för Migrationsverket att rätta sitt beslut och därför kommer denna åtgärd inte att behandlas närmare i denna uppsats.<sup>195</sup> Det finns också en skyldighet för Migrationsverket att ompröva sina beslut. Denna skyldighet inträder när ett beslut är oriktigt. Denna

---

<sup>192</sup> 12 kap 19 §, utlänningslagen.

<sup>193</sup> Prop. 2004/05:170 s. 300,301.

<sup>194</sup> Ibid. s. 301.

<sup>195</sup> 13 kap 12 § utlänningslagen.

oriktighet ska bero på att nya omständigheter har kommit fram efter beslutet eller det finns en annan omständighet som gör beslutet oriktigt. Det finns dock en viktig begränsning av denna skyldighet. Begränsningen är att Migrationsverket endast får ompröva beslut om det inte blir till nackdel för den sökande.<sup>196</sup>

Omprövningsskyldigheten i asylärenden är mer omfattande än vad som framkommer av förvaltningslagen, detta uttrycks framförallt genom att förvaltningslagens omprövningsskyldighet bygger på att beslutet ska vara uppenbart oriktigt, medan det i utlänningslagen endast krävs att beslutet är oriktigt. Det är således ett lägre krav för att skyldigheten ska träda in.<sup>197</sup> Denna utvidgade bestämmelse härstammar från tidigare bestämmelser i utlänningslagen, som genom lagstiftning avskaffades 1995. Avskaffningen berodde på att beslutsfattarna inte längre ansåg det behövas, eftersom ordningen för överklagade förändrades.<sup>198</sup> Som motiv för den tidigaste omprövningsskyldigheten, (som vid det tillfället var en omprövningsmöjlighet, och inte en skyldighet) var att lagstiftaren ville få bort ärenden från regeringen, så att regeringen inte skulle bli överbelastad. Vid det tillfället överklagades 80 % av alla avslagsbeslut och 50 % av de överklagade besluten ändrades av regering. I många fall ändrades besluten eftersom Statens Invandrarverk medgav en ändring och för att i många fall framkom helt nya omständigheter hos regeringen. Därför ansågs det som ändamålsenligt att dessa beslut skulle ändras redan av Statens Invandrarverk, och därför ansågs det ändamålsenligt att ge Statens Invandrarverk en mer omfattande rättighet att ändra beslut.<sup>199</sup>

När ordningen ändrades med Utlänningsnämnden, fanns behovet att behålla ärenden i första instans inte längre kvar. När den nya utlänningslagen kom och ordningen förändrades till att målen skulle överklagas till Migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen blev det åter igen angeläget att tyngdpunkten lades i första instans. Detta kunde bäst uppnås genom en skyldighet för myndigheten att ompröva. Den främsta påverkan av den mer omfattande omprövningsskyldigheten sker i ärenden som överklagas, eftersom Migrationsverket då måste ompröva och ändra sina felaktiga beslut, och därför får domstolarna färre mål som Migrationsverket själv kan ändra.<sup>200</sup> Den nuvarande skyldigheten att ompröva beslut har således syftet att beslut ska ändras snabbare, enklare och billigare genom att koncentrera målen till första instans och genom detta minska måltillströmningen till migrationsdomstolarna. Det är klart att omprövningsskyldigheten är mer omfattande än vad den var när förvaltningslagens regler för omprövning gällde.<sup>201</sup> Den nuvarande ordningen leder till att Migrationsverket nu kan ändra samtliga beslut till den sökandes föredel om dessa mål ännu inte har hamnat hos

---

<sup>196</sup> 13 kap 13 § utlänningslagen.

<sup>197</sup> Prop. 2004/05: 170 s. 158.

<sup>198</sup> Prop. 1994/95:179 s. 72.

<sup>199</sup> Prop. 1985/86:133 s. 22.

<sup>200</sup> Prop. 2004/05:170 s. 159.

<sup>201</sup> Diesen, C, ”Prövning av migrationsärenden: Bevis 8” s 84.

domstolarna.<sup>202</sup> Hur omfattande är denna omprövningskyldighet, är för tillfället svårt att säga eftersom lagstiftningen är ny, och framtida praxis får avgöra exakt hur omfattande denna utredningsskyldighet är.<sup>203</sup>

Undersöks Migrationsverkets mekanismer för att upptäcka fel och brister i de egna besluten kan det konstateras att det inte finns mekanismer för att upptäcka behov av omprövningar ex-officio. Det ligger således mycket på den sökande eller andra personer att klaga för att Migrationsverket ska ompröva sina beslut. Detta kan konstateras eftersom det inte finns ett förfarande för att upptäcka beslut i Migrationsverkets egna handbok. Omprövningen ska vidare ske snabbt och enkelt och som ovan nämnt endast till den sökandes fördel.<sup>204</sup> I praktiken ändrar Migrationsverket sina beslut mycket sällan. Under år 2009 ändrade Migrationsverket sina beslut i 9 ärenden av 8773 överklaganden i just asylärenden.<sup>205</sup> Under 2012 fick Migrationsverket överklagande i asylärenden i 13 100 fall. Av dessa ändrades endast fem beslut. Oftast går en omprövning fort och fallet avgörs inom fem dagar, de fall som tar längre tid beror oftast på att Migrationsverket måste inhämta yttranden för att kunna överlämna fallet till domstolen, eller att det kommer in dokument på ett annat språk som först måste översättas.<sup>206</sup> Migrationsverket har fungerande mekanismer för att upptäcka och följa den praxis som kommer från domstolarna så att man kan ändra sina beslut eller upptäcka verkställighetshinder. Under 2009 skannades alla domar från migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen, vilket medför att alla på Migrationsverket som har IT-stöd kan läsa dessa domar i fulltext.<sup>207</sup> Detta görs av processföringsenheten som ansvarar för att handlägga ärenden i domstol och bland annat gå på muntliga handläggningar.<sup>208</sup>

### 6.3 Slutsatser

Sammanfattningsvis kan det konstateras att omprövningskyldigheten i asylärenden är större än förvaltningslagens omprövningskyldighet. Detta beror på att omprövningskyldigheten gäller alla beslut och inte endast beslut som är uppenbart oriktiga. Omprövningen ska ske snabbt och enkelt och ett beslut ska omprövas om det framkommit nya omständigheter eller om det finns andra skäl. Vidare finns också en skyldighet att beakta verkställighetshinder som ska göras löpande och ske ex-officio. Denna prövning påverkar bilden av omprövningskyldigheten. I praktiken finns inga effektiva medel för Migrationsverket att upptäcka brister i de beslut som fattas och beslut omprövas när de överklagas. Även när beslut överklagas, rättas de endast i liten omfattning. Migrationsverket har dock mekanismer för att följa domstolarnas praxis.

---

<sup>202</sup> Diesen, C, ”Prövning av migrationsärenden: Bevis 8” s 84.

<sup>203</sup> SOU 2006:6 s. 215.

<sup>204</sup> Migrationsverkets Handbok s. 93.

<sup>205</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2009 s. 73.

<sup>206</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2012 s. 86.

<sup>207</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2009 s. 75.

<sup>208</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2012 s. 86.



# 7 Jämförelse av utredningsskyldighet

I detta kapitel kommer utredningsskyldigheten i sjukpenningärenden att jämföras med utredningsskyldigheten i asylärenden. Detta kapitel är uppbyggt så att först jämförs de lagstiftningsmässiga utredningsskyldigheterna och hur omfattande de är. Sedan läggs en mer praktisk synvinkel på jämförelsen. Det vill säga att en jämförelse av de faktiska möjligheter och verktyg som myndigheterna har för att utreda ett ärende. Därefter kommer en slutlig slutsats att göras om vilken utredningsskyldighet som är mest omfattande.

## 7.1 Inledande jämförelse

Inledningsvis kan sägas att utredningsskyldigheten i bägge fallen är beroende av ärendets karaktär och svårighetsgrad och kan skilja mellan olika ärenden inom samma kategori. Det vill säga ett sjukpenningärende skiljer sig från ett annat sjukpenningärende, och ju mer komplicerat ett ärende är desto större blir utredningsskyldigheten. Även asylärenden kan skilja sig till sin karaktär, men här är även skyddsaspekten en viktig kugge för att se hur omfattande utredningsskyldigheten blir. Ju större skyddsbehov desto större blir utredningsskyldigheten. Det bör också här nämnas att sjukpenningärenden och asylärenden är ansökningsärenden. Detta betyder att det först och främst åligger den sökande att komma in med information som styrker förhållanden som gör att sjukpenning alternativt uppehållstillstånd ska ges.<sup>209</sup>

Här tar likheterna slut. I sjukpenningärenden finns det en lagstadgad skyldighet för den sökande att inkomma med viss information. I asylärenden finns inte en sådan skyldighet. Tvärtom finns det en bevisbördelättnadsregel som gör att den sökande inte behöver komma in med dokumentation om han eller hon gör sin berättelse sannolik och/eller förklarar avsaknaden av dokumentation.<sup>210</sup>

Att utredningsskyldighet och bevisbörda är två sidor av samma mynt innebär att det redan i detta stadium är förhållandevis klart att utredningsskyldigheten är större i asylärenden än vad den är i sjukpenningärenden. Vidare är sjukpenningärenden ett vanligt ansökningsärende, medan asylärenden är ansökningsärenden med skyddsbehov. Skyddsbehovet gör att utredningsskyldigheten blir större än i vanliga ansökningsärenden. Även detta faktum pekar på att

---

<sup>209</sup> Se avsnitt 3.5 och 5.3.

<sup>210</sup> Se avsnitt 3.1 och 5.1.

utredningsskyldigheten är större i asylärenden än vad den är i sjukpenningärenden.

Det kan också konstateras att utredningsskyldigheten genast växer om Myndigheten avser att lämna ett negativt beslut. I asylärenden där Migrationsverket överväger att dra in ett uppehållstillstånd, krävs det inte alls att den sökande är involverad och bistår myndigheten. Migrationsverket kan ändå inte skylla på att den sökande inte kommit in med bevisning för att motivera att utredningen och materialet för beslut är ofullständigt, utan ärendet måste ändå utredas fullt ut.<sup>211</sup>

I sjukpenningärenden finns inte en lika omfattande utredningsskyldighet. Är den sökande icke aktiv och motsätter sig utredningen kan ett negativt beslut meddelas utan att ärendet är tillräckligt utrett. Negativt beslut kan lämnas eftersom det finns lagstadgade krav på att den sökande lämnar in obligatorisk information, utan denna information kan inte den sökande få sjukpenning. I asylärenden finns inte en liknande bestämmelse, utan Migrationsverket får trots att den sökande inte gett in någon dokumentation utreda ärendet och se till att underlaget blir tillräckligt för att fatta ett beslut. Även detta pekar således på att utredningsskyldigheten är större i asylärenden än vad den är i sjukpenningärenden<sup>212</sup>.

Samtidigt finns i asylärenden ett offentligt ombud som tilldelas den sökande vilket gör att en viss utredningsbörda faller på denna tillsammans med sin klient. En del av den inledande utredningsskyldigheten faller således på den sökande. En sådan ordning finns inte i sjukpenningärenden, vilket medför att den sökande har en mindre möjlighet att ta tillvara sina intressen och har svårare att skaffa fram viss information. Eftersom utredningsskyldigheten ska ligga på den som har lättast att ta fram information gör att denna aspekt pekar mot att utredningsskyldigheten är större i sjukpenningärenden.

Samtidigt kan det också nämnas att av praktiska skäl kan det i asylärenden vara omöjligt för den sökande att skaffa fram information, därav kommer bevislätnadsregeln som behandlades ovan in.<sup>213</sup> Sammanvägs samtliga överväganden framstår det som att (på grund av skyddsbehovet som ständigt finns i asylärenden), utredningsskyldigheten är större i asylärenden än vad den är i sjukpenningärenden. Detta om man endast betraktar den teoretiska utredningsskyldigheten. Det vill säga om man inte beaktar de faktiska möjligheterna att undersöka och de olika verktyg som finns i Myndigheternas verktygslådor.

---

<sup>211</sup> Se avsnitt 4.4 och 5.3.

<sup>212</sup> Se avsnitt 3.1 och 5.1.

<sup>213</sup> Se avsnitt 5.2.

## 7.2 Praktisk jämförelse

Som konstaterat ovan är utredningsskyldigheten i asylärenden mer omfattande i asylärenden än vad den är i sjukpenningärenden, men undersöks praktiken kommer en mer nyanserad bild fram. I sjukpenningärenden finns en lagstadgad rättighet och en garanti på åtgärder som Försäkringskassan kan företa för att få ett ärende mer utrett. Exempelvis har försäkringskassan rätt att göra hembesök hos den sökande. I asylärenden finns inte en sådan bestämmelse, utan den enda bestämmelse som finns är att asylprocessen ska vara muntlig, eftersom den sökande bättre kan ta tillvara sina intressen just i en muntlig process.<sup>214</sup>

Inledningsvis kan sägas att i och med att den sökande har en lagstadgad skyldighet att inkomma med utredningsmaterial till Försäkringskassan, har Försäkringskassan ett underlag för att kunna fatta ett beslut. Därefter ligger det på den enskilde beslutsfattaren att avgöra huruvida mer information behövs för att ärendet ska bli så utrett som möjligt och underlaget är av den kvalitet och kvantitet som krävs. I asylärenden finns också en liknande dokumentationsbas, men den är av praktiska skäl inte alltid så omfattande, vilket gör att Migrationsverket får fler anledningar att påbörja en utredning i initiationsskedet. I många fall är underlaget redan tillräcklig och Försäkringskassan kan fatta ett beslut. Migrationsverket inleder alltid ett muntligt samtal med den sökande, eftersom processen bygger på muntlighet, endast därefter kan Migrationsverket överväga att fatta ett beslut.

I sjukpenningärenden såväl som i asylärenden är den inledande utredningsåtgärden att vägleda den sökande i vilken ytterligare information som krävs, så att den sökande kan komplettera den information som han eller hon har gett in. Vidare ska Migrationsverket alltid ta in landinformation så att Migrationsverket kan bedöma den sökandes trovärdighet, och bedöma dennes berättelse gentemot landinformationen. Migrationsverket är också alltid skyldig att undersöka eventuella indikationer på tortyr och liknande som kommer med den sökandes ansökan om flyktingstatus. Därefter finns en rad verktyg som Migrationsverket kan ta till när det krävs och när vissa förhållanden är oklara. Följande verktyg har Migrationsverket i sin verktygslåda.

1. Inhämta dokumentation från andra myndigheter.
2. Språkanalyser.
3. Äkthetsgranskningar.
4. Diverse kunskapstester och språktester.
5. Åldersbedömningar.
6. Översättningar.

För att utreda ärendet i tillräcklig omfattning har migrationsverket dessa verktyg de använder när det inte finns annan förlitlig

---

<sup>214</sup> Se avsnitt 3.1 och 5.2.

dokumentation/bevisning.<sup>215</sup> I sjukpenningärenden har Försäkringskassan fler verktyg att använda när de behöver mer information så att ärendet blir tillräckligt utrett. Försäkringskassan har förutom den obligatoriska informationen i ansökningen och läkarintyget följande verktyg att använda:

1. Samtal hos Försäkringskassan
2. Besök hemma hos den sökande
3. Uppgifter från andra myndigheter och/eller från andra personer.
4. Ta in kompletterande läkarintyg
5. Skicka den sökande på kompletterande läkarundersökningar
6. SASSAM-kartläggning.
7. Spela in samtal med den sökande
8. Söka information om den sökande på internet.
9. Utlåtande från försäkringsläkaren.

Försäkringskassan har således fler verktyg i sin verktygslåda som gör det möjligt att utreda ett ärende och få klarhet i komplicerade fall.<sup>216</sup> Migrationsverket har färre verktyg som faktiskt bidrar till att ett ärende blir tillräckligt utrett. Samtidigt finns det fler utredningsåtgärder som Migrationsverket alltid gör, medan sådana utredningar inte alltid görs i Försäkringskassan.

I sjukpenningärenden används verktygen endast efter att beslutsfattaren ansett att det finns oklarheter som måste utredas. Som det har beskrivits ovan i kapitlet om utredningsskyldighet i sjukpenningärenden är det så att Försäkringskassan i få fall använder sig av de verktyg som finns i verktygslådan, och de verktyg som används, oftast genom att man undersöker ett och samma förhållande och får in en och samma information genom att använda samtliga verktyg.<sup>217</sup> Detta pekar på att Migrationsverket på ett bättre sätt använder de praktiska verktyg de har på ett sätt som möjliggör att utredningen går framåt, medan försäkringskassan inte använder de praktiska verktyg som finns på ett ändamålsenligt sätt. Detta medför att Migrationsverket har en bättre möjlighet att uppfylla sin utredningsskyldighet.

Samtidigt bör också observeras att Migrationsverkets verktyg kan i viss mån vara ineffektiva eftersom exempelvis språktester endast ger en indikation på varifrån en person kommer ifrån, och åldersbedömningar även de är ganska tveksamma och deras felmarginal är stor.<sup>218</sup> Detta medför att Migrationsverkets praktiska möjlighet att utreda ett ärende blir ganska liten, och mycket vilar på beslutsfattarens bedömning av den sökandes berättelse.

---

<sup>215</sup> Se kap. 5.

<sup>216</sup> Se avsnitt 3.3.

<sup>217</sup> Se avsnitt 3.4 och 3.6.

<sup>218</sup> Se avsnitt 5.6.

## 7.3 Slutsatser

Som beskrivits ovan är utredningsskyldigheten i asylärenden större än i sjukpenningärenden och detta beror framförallt på att det finns ett beaktansvärt skyddsskäl, vilket medför att Migrationsverket måste undersöka förhållanden mer ingående än Försäkringskassan. Detta torde också framstå som naturligt eftersom när Migrationsverket exempelvis fattar ett negativt beslut och verkställer beslutet finns det få vägar som den sökande kan få beslutet ändrat.

När väl den sökande skickats tillbaka till hemlandet och utsätts för våld eller andra missförhållanden torde det i princip vara omöjligt för den sökande att komma tillbaka. Dokumentationen är av förklarliga skäl ofta bristande i asylärenden och den sökande har inga faktiska möjligheter att ta fram denna information. I sjukpenningärenden kan av praktiska skäl mer ansvar läggas på den sökande eftersom han eller hon har tillgång till samtlig dokumentation, eller kan ta fram sådan information. Samtidigt har Försäkringskassan fler verktyg för att kunna utreda ett ärende, medan Migrationsverket har ganska få osäkra verktyg för att utreda ett ärende.

Vidare har Migrationsverket obligatoriska utredningsåtgärder. I sjukpenningärenden ges de obligatoriska uppgifterna in av den sökanden, detta är också ett uttryck för att utredningsskyldigheten är större i asylärenden. Slutsatsen av detta blir att utredningsskyldigheten är större i asylärenden, men att det är praktiskt svårt för Migrationsverket att utreda, eftersom det finns få sätt att utreda förhållanden på den sökandes sida vilket föranleder vissa bevislätnadsregler, som gör att ett tveksamt ärende ska avgöras till den sökandes fördel. Detta är förenligt med det skyddsbehov som finns i dessa ärenden.

# 8 Jämförelse av omprövningsskyldighet

I detta kapitel kommer ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden och omprövningsskyldigheten i asylärenden att jämföras. Detta görs genom att först jämföra den faktiska skyldigheten att ompröva, så som den står i lagtexten för att sedan behandla den praktiska aspekten. Med den praktiska aspekten menas de faktiska omprövningar som görs och hur dessa initieras ex-officio det vill säga hur de kommer till myndighetens kännedom. Genomgående i detta kapitel kommer verkställighetshinder att behandlas. Verkställighetshinder är ju inte en omprövning, men den måste ändå beaktas för att få en rättvisande bild. Därför kommer problematiken med verkställighetshinder att behandlas löpande under hela kapitlet.

## 8.1 Inledande jämförelse

Ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden träder in när det upptäcks att ett beslut av en eller annan anledning är uppenbart felaktigt. I asylärenden inträder omprövningsskyldigheten när det upptäcks att beslut av ovan beskrivna anledningar är oriktiga. Här verkar det som att omprövningsskyldigheten är större i asylärenden eftersom beslut inte behöver vara uppenbart felaktiga. Detta stöds även av förarbeten till lagstiftningen. Vilken anger att omprövningsskyldigheten är vidare än enligt förvaltningslagen. Detta medför också att omprövningsskyldigheten i asylärenden blir större än ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden i denna aspekt. Det ska dock också här nämnas att det är svårt att säga hur mycket större omprövningsskyldigheten i asylärenden är eftersom det är en ny bestämmelse och framtida praxis får avgöra hur stor denna omprövningsskyldighet är. Denna skillnad beror framförallt på att det finns ett behov att hålla asylärenden till första instans och därav bör omprövningsskyldigheten i asylärenden vara stor.<sup>219</sup> Jämförelsen tar dock inte slut här, utan det måste även nämnas att ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden gäller även när en ändring ska ske till nackdel för den enskilde. I asylärenden gäller omprövningsskyldigheten endast till fördel för den enskilde. Detta betyder att fler ärenden ska omprövas i Försäkringskassan, och ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden är större än omprövningsskyldigheten. Här bör dock nämnas att dessa ändringar endast får ske om beloppet inte förfallit till betalning, vilket gör att långt ifrån alla beslut får ändras till den enskildes nackdel.

---

<sup>219</sup> Se avsnitt 4.1 , 4.2 , 6.1 och 6.2.

Det är även här svårt att säga hur mycket detta betyder och hur många fall som det faktiskt handlar om.<sup>220</sup> Det är därför tillräckligt för uppsatsens syfte att konstatera att ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden i denna aspekt är större än omprövningsskyldigheten i asylärenden.

Så lång kan vi konstatera att ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden och omprövningsskyldigheten i asylärenden är olika stora på olika sätt och det går inte på ett klart sätt säga vilken som är större. Det bör dock här konstateras att skyldigheten att ändra eller ompröva verkar bero på ärendets karaktär. I sjukpenningärenden finns det ett behov av att ändra ett beslut som inte förfallit till betalning så att framtida belopp inte betalas ut felaktigt. Ett motsvarande starkt behov finns inte i asylärenden eftersom asylärenden styrs av skyddsskäl och när väl en sökande har fått asyl så finns inget skyddsskäl som är aktuellt kvar, och det finns inte ett skyddsbehov i att dra in uppehållstillstånd för att ett beslut är felaktigt. Därför finns ingen skyldighet eller möjlighet att ändra beslut till den enskildes nackdel. I asylärenden finns dock ett stort skyddsbehov som måste beaktas.<sup>221</sup> Detta leder oss onekligen in på verkställighetshinder, men verkställighetshinder är inte omprövningsskyldighet och därför blir det inte fullt korrekt att behandla detta i jämförelsen. Den stora skillnaden är att om ett verkställighetshinder föreligger, innebär det inte att beslutet ändras eller att det finns ett fel i beslutet, utan verkställighetshinder leder till samma resultat som omprövning, vilket är att ett uppehållstillstånd meddelas. Samtidigt är verkställighetshinder på många sätt mycket nära omprövningsskyldighet och bilden blir inte fullständig om verkställighetshinder inte beaktas.

## 8.2 När verkställighetshinder beaktas

Beaktas verkställighetshinder så som omprövningsskyldighet blir bilden en något annan än vad som har beskrivits ovan. Det finns skäl att beakta verkställighetshinder, eftersom verkställighetshinder behandlar senare framkomna eller uppkomna händelse, vilket också i viss mån beaktas i ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden. Skillnaden är dock att ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden beaktar senare framkomna bevis, som behandlar tiden före beslutet, medan verkställighetshinder framförallt behandlar situationer som har hänt efter beslut. Men eftersom verkställighetshinder behandlar samtliga senare upptäckta bevis ska verkställighetshinder betraktas som en del av omprövningsskyldigheten i asylärenden. Detta medför att omprövningsskyldigheten i asylärenden blir betydligt större än vad den blir om endast omprövningsskyldigheten beaktas. En händelse som sker efter det att beslut har fattats ska inte beaktas i ändringsskyldigheten i sjukpenningärende. Det beaktas dock i viss mån eftersom det finns möjlighet att fatta ett nytt beslut för tiden framöver, men det nya beslutet får ingen retroaktiv verkan.

---

<sup>220</sup> Se avsnitt 4.5 och 6.2.

<sup>221</sup> Se avsnitt 4.4 och 4.5.

I ett verkställighetshinder får sådana händelser beaktas. Om exempelvis praxis förändras ska ett beslut i sjukpenningärenden inte ändras trots att praxis säger att det i förevarande fall skulle ha blivit annorlunda om den nya praxisen beaktats. I verkställighetshinder ska den nya praxisen föranleda att verkställighet inte sker om praxis ändras så att beslutet nu blir felaktigt. Detta medför att omprövningsskyldigheten i asylärenden blir större än ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden i denna aspekt.<sup>222</sup> Beaktas således verkställighetshinder talar detta för att ändring i sjukpenningärenden är mindre omfattande än vad omprövningsskyldigheten i asylärenden är. Det bör också nämnas att även verkställighetshinder är en produkt som beror på ärendets karaktär. Asylärenden har ett skyddsbehov som måste beaktas. Som tidigare nämnt är det ganska svårt, om inte omöjligt att i efterhand rent praktiskt få tillbaka en person som man har skickat tillbaka till hemlandet. Därför är det viktigt att fall där ett tillstånd enligt objektiva faktorer ska meddelas inte blir felaktiga, därför är verkställighetshinder ett viktigt instrument för att om inte ändra beslutet och säga att det var fel, i vart fall se till så att resultatet blir tillfredsställande och den sökande inte råkar illa ut i onödan.

### 8.3 Praktisk jämförelse

Försäkringskassan har mekanismer för att upptäcka fel i de beslut som fattas. En sådan mekanism är att kommuniseringsbrev (där det anges hur beslutsfattaren har tänkt att fatta ett beslut) granskas. Vidare granskar även Försäkringskassans beslut där sjukpenning beviljats och granskningen sker av huruvida beslutet är rätt och sjukpenning ska fortsätta att betalas ut i framtiden. Dessa mekanismer gör att Försäkringskassan har möjlighet att hitta de misstag som begås och ändra dem ex-officio. Det bör dock nämnas att kommuniseringsgranskningen inte är effektiv och att många beslut ändå är i slutändan felaktiga.<sup>223</sup> I asylärenden finns inte ett motsvarande system för att upptäcka fel, utan det är mer oklart hur Migrationsverket kan upptäcka fel och ändra dem ex-officio. Det bör således ske i undantagsfall. Detta medför att även om det är svårt att säga huruvida ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden eller omprövningsskyldigheten i asylärenden är störst, blir det praktiska läget så att ändring i sjukpenningärenden är mer systematiserat och Försäkringskassan har möjlighet att upptäcka fel och ändra dem ex-officio vilket medför att den faktiska ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden är större än omprövningsskyldigheten i asylärenden. Det bör här också nämnas att dessa skillnader gör framförallt så att Försäkringskassan har en möjlighet att upptäcka fel och ändra ett beslut till den enskildes nackdel, eftersom de effektiva mekanismerna slår endast till när ett positivt beslut meddelats. Detta tyder på att ändringsskyldigheten åter igen är beroende av ärendets karaktär, och mekanismerna är gjorda så att det blir möjligt att upptäcka de

---

<sup>222</sup> Se avsnitt 4.3 och 6.1.

<sup>223</sup> Se avsnitt 4.6



fel som Försäkringskassan vill upptäcka och således undgå betala ut sjukpenning i onödan.

Beaktas verkställighetshinder blir bilden dock lite annorlunda. Beaktas (av ovan nämnda anledningar) verkställighetshinder som en del av omprövningsskyldigheten så finns det mekanismer för att upptäcka förändringar. I asylärenden ska under verkställighetsprocessen löpande göras bedömningar huruvida ett verkställighetshinder föreligger. Detta sker framförallt genom en nyhetsuppdatering och genom att uppdateringar av landinfo följs. Samtidigt uppmärksammas även praxis som kan förändra läget. Denna mekanism för att upptäcka fel förefaller också (precis som i ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden) vara en produkt av ärendets karaktär.<sup>224</sup> Skyddsbehovet gör att det är viktigt att inte skicka tillbaka personer som är i behov av skydd. Detta i sig medför att beslutsfattarna behöver kunna upptäcka de fall där en person inte ska skickas tillbaka. Detta sker bäst genom verkställighetshinder, och just därför finns det mekanismer för att upptäcka de fel som ärendets karaktär kräver och på detta sätt förändra beslutets resultat. Detta ger en mer nyanserad bild av rättsläget i asylärenden och en mer nyanserad jämförelse. Här förefaller det som att omprövningsskyldigheten i asylärenden och ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden framstår som likartade och olika stora på olika sätt, och i bägge finns det mekanismer som gör att resultatet av beslutet ex-officio kan förändras.

## 8.4 Slutsatser

I slutet av detta avsnitt kan det kortfattande konstateras att omprövningsskyldigheten i asylärenden och ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden är stora på olika sätt, vilket gör att det blir svårt att jämföra dessa två med varandra. Det som kan konstateras är att det verkar som att omprövningsskyldighetens/ändringsskyldighetens storlek beror på ärendets karaktär och vilka specifika problem som just det området innehåller. Ärendets karaktär berättar således var det är viktigt att hitta misstag som har begåtts i processen och utifrån detta formas omprövningsskyldigheten. Det bör också nämnas att omprövningsskyldighetens storlek motiveras med att det är en vilja att hålla ärenden till första instans, men denna vilja finns i alla ärenden och skillnaderna beror således främst på ärendets karaktär. Det bör också nämnas att om verkställighetshinder inte beaktas blir bilden mindre nyanserad och inte lika fullständig och därför bör verkställighetshinder beaktas vid jämförelse av omprövningsskyldigheten i asylärenden och ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden. Beaktas inte verkställighetshinder verkar ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden som mer omfattande eftersom det finns mekanismer för att upptäcka fel och eftersom senare uppkomna händelser inte beaktas i omprövningsskyldigheten i asylärenden.

---

<sup>224</sup> Se avsnitt 6.1.

## 9 Sambandet

I detta avsnitt kommer de slutsatser som har dragits av jämförelserna att analyseras. I detta kapitel kommer även uppsatsens frågeställningar att besvaras. Omprövningsskyldigheten i asylärenden och ändringsskyldighet i sjukpenningärenden kommer i detta kapitel att benämnas med ett samlingsbegrepp så som omprövningsskyldighet. Detta för att undvika förvirring och för att på ett mer ändamålsenligt sätt kunna dra en slutsats.

Först och främst besvaras frågan huruvida det finns ett samband mellan omprövningsskyldighet och utredningsskyldighet. Detta görs genom att undersöka omfattningen av utredningsskyldigheterna och omprövningsskyldigheterna och vilket som är mer omfattande (större) och varför. Därefter inleds en diskussion huruvida sambandet som finns är rätt eller om sambandet bör se ut på ett annat sätt. Denna analys bygger främst på jämförelserna, men även den praktiska aspekten kommer att behandlas från de olika kapitlen för att motivera och förklara varför ett samband borde/inte borde finnas och motivera hur sambandet i så fall borde se ut.

### 9.1 Finns det ett samband?

Inledningsvis kan det sägas att det står tämligen klart att utredningsskyldigheten i asylärenden är större än utredningsskyldigheten i sjukpenningärenden. Det är dock tveksamt huruvida Migrationsverket har möjligheter och verktyg för att uppfylla sin utredningsskyldighet i den utsträckning som gör att utredningsskyldigheten blir större än i sjukpenningärenden. Det vill säga att Försäkringskassan har fler praktiska verktyg för att uppfylla sin utredningsskyldighet i sjukpenningärenden än vad Migrationsverket har när de ska utreda ett asylärende.

Dessa verktyg används dock på ett sådant sätt att även den praktiska utredningsskyldigheten sammanblandad med den faktiska utredningsskyldigheten verkar vara större i asylärenden. Att Migrationsverket har obligatoriska utredningsåtgärder, medan detta obligatorium ligger på den sökande i sjukpenningärenden leder just till denna slutsats.

Angående omprövningsskyldigheten, verkställighetshinder och ändringsskyldighet är det svårt att säga vilket är störst eller minst, detta eftersom storleken är som det verkar beroende på ärendets karaktär och de faktiska svårigheter som finns inom området. Därför är ändringsskyldigheten i sjukpenningärenden och omprövningsskyldigheten (här behandlas verkställighetshinder i omprövningsskyldigheten) i asylärenden olika stora i olika aspekter och därför går det inte att uttala sig om vilket som är större.

Detta betyder att det inte går att på ett klart sätt se ett samband mellan storleken på utredningsskyldigheten och omprövningsskyldigheten alternativt utredningsskyldigheten och ändringsskyldigheten. Det går således inte att säga att ju större utredningsskyldigheten är desto större (eller mindre) är omprövningsskyldigheten.

Det finns dock ett indirekt samband mellan utredningsskyldigheten och omprövningsskyldigheten. Utredningsskyldigheten och omprövningsskyldigheten är bägge två beroende av ärendets karaktär. I utredningsskyldigheten är detta tydligt angett såsom att ärendets karaktär avgör hur stor utredningsskyldigheten är, vilket medför att i asylärende där det finns ett skyddsbehov är utredningsskyldigheten större.<sup>225</sup>

Även omprövningsskyldigheten i asylärenden är större i denna aspekt, det vill säga att i och med att det finns ett skyddsskäl, träder verkställighetshinder in och stoppar beslutet som leder till ett felaktigt resultat från att verkställas. Verkställigheten hindras även om förhållandet som ändrar beslutet sker efter att beslutet har fattats. I sjukpenningärenden ska inte ett beslut ändras om förhållandet som förändrar beslutet skett efter att beslutet meddelats.<sup>226</sup>

I sjukpenningärenden är utredningsskyldigheten större genom att det finns fler verktyg att utreda ett ärende. Den inledande obligatoriska bevisskyldigheten ligger hos den sökande och därför blir det framförallt viktigt för Försäkringskassan att kunna ha verktyg som gör att man kan undersöka oklar dokumentation och bevisning från den sökande. Det är därför som dessa verktyg används på ett sätt som medför att flera verktyg används till att inhämta en och samma information. I asylärenden finns också bevisskyldighet för den sökande, men denne är av praktiska skäl lägre. Eftersom behovet av att kunna granska den sökandes bevisning är större blir även utredningsskyldigheten i denna aspekt större i sjukpenningärenden.<sup>227</sup>

I omprövningsskyldigheten är sjukpenningärendets karaktär sådant att beslut meddelas för en tid framöver och dessa beslut kan stå fast ganska länge. Om ett beslut är felaktigt får det konsekvensen att Försäkringskassan betalar ut belopp till den sökande som denne inte har rätt till. Det finns därför ett behov av att kunna ändra dessa beslut till nackdel för den enskilde om besluten är felaktiga. Därför finns det en omprövningsskyldighet även till nackdel för den enskilde. Därav finns även mekanismer för att upptäcka dessa fel.

---

<sup>225</sup> Se avsnitt 3.1, 4.3, 6.1 och 6.2

<sup>226</sup> Se avsnitt 6.1.

<sup>227</sup> Se avsnitt 3.1 och 5.1.

## 9.2 Analys av sambandet

Utredningsskyldigheten och omprövningsskyldigheten har som beskrivits ovan ett svagt samband genom de liknande överväganden som spelar en roll för utformning av bägge åtgärderna. Men är det här sambandet tillräckligt? Denna fråga kan besvaras genom den undersökning som har gjorts på respektive område ovan. I sjukpenningärenden och asylärenden finns det en brist på utredning. Det vill säga att utredningsskyldigheten av en eller annan anledning inte uppfylls i de aktuella ärendetyperna.

Undersökningar visar att trots de mekanismer som finns för att tillförsäkra att besluten fattas korrekt och på tillräckligt underlag finns det trots allt brister i hur undersökningsverktygen används och i vilken utsträckning dessa verktyg används.<sup>228</sup> Det finns ett flertal sätt att komma tillrätta med undersökningsbristen. Även omprövningsskyldigheten är i vissa fall bristande och det är också i viss mån oklart hur omprövningsskyldigheterna är utformade.

Jag menar att man kan komma tillrätta med dessa brister genom att koppla utredningsskyldigheten med omprövningsskyldigheten på ett tydligare sätt.

Man skulle kunna argumentera att de brister som förekommer ändå rättas till genom överklagande från den enskilde och därför ligger inget felaktigt beslut den sökande till last. Trots detta finns det flera anledningar att tydligare koppla utredningsskyldigheten med omprövningsskyldigheten. Behovet föreligger eftersom det inte går att hävda att samtliga sökande som får ett negativt beslut överklagar. Dessutom har inte den sökande de resurser och kunskaper för att upptäcka de fel som förekommer. Dessutom är det viktigt att även kunna upptäcka de fel som begås till fördel för den sökande. Förmåner och tillstånd är menade att lämnas endast till dem som har rätt till dessa och inte en vidare krets av individer. Att öka omprövningsskyldigheten kan öka upptäckten av sådana misstag.

Därför bör man kunna kräva att myndigheten ex-officio omprövar beslut. Dessutom finns det anledning att anta att ju fler beslut som omprövas ex-officio desto fler brister upptäcks. Fler upptäckta brister i utredningsskyldigheten leder till att fler systematiska fel rättas till genom interna styrningar.

Kopplingen bör ske så att brister i utredningsskyldigheten bör föranleda en skyldighet att ompröva ett beslut ex-officio. Skyldigheten torde vara inskriven i lagtexten och kan vara utformad på två nedan beskrivna sätt. Det finns anledning att ändra speciallagarna så att där utredningsskyldigheten är stor, även göra omprövningsskyldigheten stor, alternativt att där utredningsskyldigheten är stor göra omprövningsskyldigheten liten. Det finns fördelar och nackdelar med bägge sambanden.

---

<sup>228</sup> Se avsnitt 3.5, 3.6 och kap. 5.

Å ena sidan där utredningsskyldigheten är liten, ligger mycket på den sökanden och myndigheten har liten möjlighet att kontrollera denna information, och därför torde det finnas stor möjlighet att ompröva och undersöka den sökandes uppgifter i efterhand, detta för att ärenden inte ska ta för lång tid i första skedet.

I dessa ärenden kan det även vara aktuellt att kunna ändra beslut till nackdel för den enskilde i efterhand. Detta eftersom det finns ett behov av att endast de personer som har rätt till en förmån ska få denna, annars riskerar systemet att urvattnas och lagstiftningen ändras på grund av resurser inte räcker till. Å andra sidan är behovet att upptäcka bristande utredningar liten eftersom det är lättare att uppfylla utredningsskyldigheten i fall där utredningsskyldigheten är liten.

Anledningen till att man skulle kunna koppla ihop stor utredningsskyldighet med stor omprövningsskyldighet är att myndigheterna har en större möjlighet att upptäcka de fall där de brustit i sin utredning och komplettera denna utredning. Samtidigt finns här ett mindre behov att kunna ändra beslut i negativ riktning eftersom myndigheten redan från början har stora möjligheter att ta fram och kontrollera de uppgifter som finns.

Även om en myndighet inte i omprövningen kan ändra beslutet till nackdel för den enskilde finns det en anledning att göra utredningen mer omfattande, I en omprövningsprocess finns möjlighet att upptäcka fel och upptäcka framförallt systematiska fel som man kan rätta till genom klarare riktlinjer. Upptäcker myndigheten felen på ett tidigt stadium riskerar systemet för förmånen eller liknande inte att urvattnas.

Det är trots allt lagstiftningens intentioner att endast de personer som har rätt till en förmån ska ha denna och ingen annan. Annars riskerar systemet att urvattnas och lagstiftningen förändras till nackdel för de sökande, eftersom resurserna läggs på fel ställen. Därför är det viktigt att upptäcka de fel även om man inte i just det beslutet kan ändra utgången. Men som ovan sagt kan myndigheten komma med klarare riktlinjer för utredningen så att dessa fel inte förekommer i framtiden. Det bör också konstateras att omprövningsskyldigheten bör vara större där det finns begränsade praktiska möjligheter att utreda beslut. I de fall där det är svårt att utreda är det viktigt att kunna ändra eftersom det i senare skede kan tillkomma mer material och bevisning som skulle föranleda större behov att kunna ändra beslut ex-officio. Slutsatsen av all information i denna uppsats leder till att det finns anledning att koppla ihop utredningsskyldigheten med omprövningsskyldigheten på ett tydligare sätt.

Förslagsvis ska denna koppling ske på ett sätt som gör att ju större utredningsskyldighet och ju mindre praktisk möjlighet en myndighet har att utreda ett ärende desto större bör deras skyldighet att ompröva beslut ex-officio vara. Det finns visserligen praktiska svårigheter att ompröva ett ärende, men detta kompenseras med den mer omfattande omprövningsskyldigheten.

Detta eftersom behovet av att kunna upptäcka brister i utredningsskyldigheten är stor. Det finns enligt rapporter som ovan beskrivits brister i utredningsskyldigheten hos myndigheterna och därför bör vikten läggas i att upptäcka bristande utredningsskyldighet och ändra dessa beslut. Även om en del av misstagen upptagas genom att den sökande överklagar, finns det ändå ett behov av att kunna upptäcka fel som görs till fördel för den enskilde.

Kopplingen torde således inte ske genom att koppla liten utredningsskyldighet till stor omprövningsskyldighet eftersom här är behovet mindre att upptäcka brister i utredningsskyldigheten och ändra dessa. Man skulle kunna argumentera att en sådan koppling är mer ändamålsenlig eftersom myndigheten i dessa ärenden har mindre möjlighet att kontrollera informationen, och därför bör ha en större omprövningsskyldighet. Det ligger dock redan på myndigheten att kontrollera bevisningen och dokumentationen innan de fattar ett beslut.

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

### Propositioner

Prop. 1977/78: 20 *med ändrad organisation för bevisprövning inom socialförsäkringen m.m.*

Prop. 1985/86:80 *om ny förvaltningslag.*

Prop. 1985/86:133 *om ändring i utlänningslagen (1980:376) m.m.*

Prop. 1994/95:179 *Ändringar i utlänningslagen (1989:529).*

Prop. 1996/97:121 *Systembrister och missbruk i socialförsäkringssystemen.*

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

Prop. 2008/09:200 *Socialförsäkringsbalk.*

Prop. 2009/10:31 *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.*

### Utredningar

SOU 1983:73 *ny förvaltningslag.* Betänkande av förvaltningsrättsutredningen.

SOU 2001:47 *En handläggningslag – förfarandet hos försäkringskassorna.* Betänkande från Utredningen om översyn av processuella regler inom socialförsäkringen, m.m.

SOU 2006:6 *Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83 angående flyktingar och andra skyddsbehövande.* Skyddsgrundsutredningen

SOU 2010:29. *En ny förvaltningslag.* Förvaltningslagsutredningen

### Promemorior

Ds 1998:42 *Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut.*

### EU- direktiv

EUT L 337/9 - Directive 2011/95/EU of the European parliament and of the council of 13 December 2011 *on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*

## **Konventioner och protokoll**

Convention relating to the Status of refugee, signed at Geneva, on 28 July 1951.

Protocol relating to the Status of refugee, signed at New York, on 31 January 1967.

## **Litteratur**

Bohlin Alf, Warling- Nerep Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder* Norstedts Juridik 2007 Upplaga 2.

Diesen Christian m.fl., *Prövning av migrationsärenden: Bevis 8* Norstedts juridik 2012 Upplaga 2.

Ragnemalm Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder* Jure förlag 2012 Upplaga 9.

Stern Rebecca, *Ny utlänningslag under lupp* Svenska röda korset Stockholm 2008.

Strömberg Håkan, Lundell Bengt, *Allmän förvaltningsrätt* Liber 2011 Upplaga 25.

UNHCR's Handbook on Procedures and Criteria for determining Refugee Status

Westerberg Ole S, *Om rättskraft i förvaltningsrätten* Bonniers förlag 1951 Upplaga 1.

## **Artiklar**

Lavin Rune, *Nya omprövningsregler i förvaltningslagen.*

Förvaltningsrättslig Tidskrift, 1998. s. 295-301 19

Nyström Jan- Åke, *Rättshjälp i förvaltningsärenden.* Svensk Juristtidning 1977 s. 179- 197.

## **Övrigt material**

### **Försäkringskassan**

Försäkringskassans vägledning 2001:07 *Omprövning, ändring och överklagande av Försäkringskassans beslut.* Version 10.



Försäkringskassan vägledning 2004:7 *Försäkringskassan och förvaltningslagen*. Version 9.

RiR (Riksrevisionen) Rapport 2009:07 *Beslut om sjukpenning – Har Försäkringskassan tillräckliga underlag?* (Dnr: 31-2008-0055)

Försäkringskassans metodhäfte om SASSAM *Strukturerad arbetsmetod för sjukfallsutredning och samordnad rehabilitering*. FK 60005–11

ISF (Inspektionen för socialförsäkring) Rapport 2011:8 *Försäkringskassans hantering av underlag för beslut om sjukpenning*. Stockholm 2011.

ISF (Inspektionen för socialförsäkring) Rapport 2013:1 *När sjukpenning nekas*. Stockholm 2013

### **Migrationsverket**

Migrationsverkets årsredovisning 2009

Rättslig styrning RCI 09/2010 *angående utredning och kontroll mm av omständigheter som kan utgöra verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § Utlänningslagen*.

Feijen Liv, Frennmark Emilie, *Kvalitet i svensk asylprövning. En studie av Migrationsverkets av och beslut om internationellt skydd*. 2011

Migrationsverkets årsredovisning 2012

Rättslig styrning RCI 19/2012 *angående åldersbedömning*.

Rättslig styrning RCI 20/2012 *angående medicinska utredningar av åberopade skador*.

Rättslig styrning RCI 08/2013 *angående sannolik identitet i asylärenden.*

Rättslig styrning RCI 02/2014 *angående Migrationsöverdomstolens dom den 19 mars 2013, MIG 2013:4 (mål nr UM 8680-11.) och prövning enligt 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen och handläggning när ett nytt land görs sannolikt efter lagakraftvunnet avlägsnande beslut.*

### **Advokatsamfundet**

Advokatsamfundets vägledande uttalande angående utredningsskyldighet vid biträde i asylärenden 9 december 2004

### **Elektroniska källor.**

Handbok för Migrationsärenden. Uppdaterad 2013-12-16.

[http://www.Migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63109a5/1390548250909/handbok\\_migrationsarenden.pdf](http://www.Migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63109a5/1390548250909/handbok_migrationsarenden.pdf)

Hellners Trygve, Malmqvist Bo, *Förvaltningslagen – Med kommentarer* (Zeteo 13 maj 2014) kommentar till 4 §.

<http://zeteo.nj.se.ludwig.lub.lu.se/docview?state=68109>

Hessemarmark Lars-Göran m.fl., *Socialförsäkringsbalken - En kommentar* (Zeteo 13 maj 2014) kommentar till 110 kap. 13 och 14 §§.

<http://zeteo.nj.se.ludwig.lub.lu.se/docview?state=18213>

Hessemarmark Lars-Göran m.fl., *Socialförsäkringsbalken - En kommentar* (Zeteo 13 maj 2014) kommentar till 113 kap. 3 och 7 §§.

<http://zeteo.nj.se.ludwig.lub.lu.se/docview?state=66799>

Wikrén Gerhard, Sandesjö Håkan, *”Utlänningslagen med kommentar”* (Zeteo 13 maj 2014) Kommentar till 12 kap. 18 §.

<http://zeteo.nj.se.ludwig.lub.lu.se/docview?state=32659>

# Rättsfallsförteckning

## **Regeringsrätten (Högsta förvaltningsdomstolen)**

RÅ 1974 ref. 29.

RÅ 1999 ref. 75 II.

RÅ 1999 ref. 75 II.

RÅ 2007 not. 198.

RÅ 2010 ref. 120.

## **Försäkringsöverdomstolen**

FÖD 1995:11.

## **Migrationsöverdomstolen**

MIG 2006:7.

MIG 2007:9

MIG 2007:33 II

MIG 2008:20.

MIG 2009:4.

MIG 2011:15.

MIG 2012:2.

MIG 2013:4.

## **Europadomstolen**

R.C v Sweden Application no. 41827/07.

## **JO**

JO:s ämbetsberättelse 1977/78 s. 310. (Fråga om länsstyrelsens utredningsansvar i ett ärende om kilometerskatt)

JO:s ämbetsberättelse 1977/78 s. 460. (Fråga bl.a. om en förvaltningsmyndighets utredningsansvar i ett ärende om parkeringstillstånd).

JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 344 (JO-Beslut Dnr 1159-1992).

JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 135 (JO-Beslut dnr 2783-1995).

JO:s ämbetsberättelse 2006/07 s. 176 (JO-beslut dnr 3961- 2004).