



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Lova Larsson

# Utredningsansvaret i asylärenden

Omfattningen av Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas utredningsansvar

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin för examen: period 1 HT2017

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>4</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>6</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>8</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>9</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>10</b>
1.1 Syfte och frågeställningar	10
1.2 Avgränsningar	10
1.3 Metod och material	11
1.4 Disposition	13
<b>2 MIGRATIONSPROCESSEN</b>	<b>14</b>
2.1 Instans- och processordning	14
2.1 Asyl	17
2.1.1 Flyktingar	18
2.1.2 Alternativt skyddsbehövande	19
2.1.3 Övriga skyddsbehövande	19
2.1.4 Tillfälliga begränsningar av utlänningslagen	19
<b>3 MYNDIGHETERNAS FUNKTION</b>	<b>21</b>
3.1 Förvaltningsmyndigheterna	21
3.2 Förvaltningsdomstolarna	22
3.3 Sammanfattnade slutsats	23
<b>4 UTREDNINGSANSVARET</b>	<b>24</b>
4.1 Förvaltningsprocesslagen	24
4.2 Förvaltningslagen	25
4.3 Allmänna förvaltningsrättsliga principer	27
4.4 Sammanfattnade slutsatser	29
<b>5 OMFATTNINGEN AV UTREDNINGSANSVARET</b>	<b>31</b>

<b>5.1</b>	<b>Officialprincipen</b>	<b>31</b>
<b>5.2</b>	<b>Målets beskaffenhet</b>	<b>32</b>
5.2.1	Målets materiella karaktär	33
5.2.2	Partsförhållandena	35
<b>5.3</b>	<b>Sammanfattande slutsatser</b>	<b>37</b>
<b>6</b>	<b>FAKTORER SOM PÅVERKAR UTREDNINGSA NSVARET</b>	<b>39</b>
<b>6.1</b>	<b>Bevisbördereglerna</b>	<b>39</b>
6.1.1	Generellt om bevisbördan i asymål	40
6.1.2	Bevisbördans placering i några specifika situationer	41
<b>6.2</b>	<b>Beviskrav</b>	<b>44</b>
<b>6.3</b>	<b>Utredningsbörda</b>	<b>45</b>
6.3.1	Utredningsbördans placering	46
6.3.2	Benefit of the doubt	49
<b>6.4</b>	<b>Ombud</b>	<b>50</b>
<b>6.5</b>	<b>Tvåpartsprocessen</b>	<b>52</b>
<b>6.6</b>	<b>Sammanfattande slutsatser</b>	<b>53</b>
<b>7</b>	<b>ANALYS</b>	<b>57</b>
7.1	Skiljer sig Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas roll åt i förvaltningsprocessen på ett sätt som påverkar utredningsansvaret?	57
7.2	Vilka faktorer påverkar utredningsansvarets omfattning i asylmål?	59
7.3	Vad är speciellt med utredningsansvaret i asylmål?	62
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>64</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>67</b>

# Summary

The purpose of this paper is to examine the extent of the enquiry responsibility for migration courts and the Swedish Migration Agency in asylum cases. The paper starts with an account of the migration procedure and the interests that shaped the procedure. It is, according to the legislative history of the Alien Act (2005:716), important that the migration procedure is quick, effective and in compliance with the rule of law. It is important that the procedure is not too time consuming therefore, there are only two court instances. The Administrative Court of Appeal, in migration cases known as the Migration Court of appeal, becomes the last court instance instead of the Supreme Administrative Court in migration cases. As the last court instance, the Migration Court of Appeal has the responsibility of setting precedents. The opportunity to get review permit by the Migration Court of Appeal is limited to precedent exemptions and extraordinary exemptions. The fact that there are only two court instances in which one only accept cases that have review permit means that it is important that the investigation by the Migration Agency do not contain any errors. If the Migration Agency makes their decision based on a flawed investigation, then one party can lose his or her opportunity to a review in the true sense of the word. To improve upon the transparency of the procedure, it is now a two-party procedure where the asylum seeker has the Migration Agency as its counterpart. The two-party procedure makes the enquiry more substantial without direction of proceedings from the court.

The Migration Agency is an administrative authority and the migration courts are administrative courts. The difference is important as the administrative authority administrates the Administrative Procedure Act (1986:223) and administrative courts administrates the Administrative Court Procedure Act (1971:291). The courts enquiry responsibility is stated in the 8 § of the Administrative Court Procedure Act. There is no corresponding paragraph in the Administrative Procedure Act but the Migration Agency also have an enquiry responsibility according to general administrative law principles. The administrative authority and administrative courts also have different responsibilities. Administrative courts are judicial organs and are supposed to have a role solely as the administrator of justice. Administrative authorities have two purposes, they are judicial organs but they also have the responsibility of making sure that the interests expressed in the substantive laws are realized.

It is clear from the 8 § of the Administrative Court Procedure Act that the ex officio enquiry principle (officialprincipen) is applicable to the administrative courts. The principal is also applicable to the administrative authority according to general administrative law principles. When the principle is applicable, the question of how far the enquiry responsibility stretches is important. The 8 § of the Administrative Court Procedure Act states that the court is supposed to investigate the case in the way the nature of the case

demands. The nature of the case consists of two parts; the material nature of the case and the strength of the party's in relation to each other. Generally determining the nature of cases is hard and even in the same type of case the enquiry responsibility may differ. In some asylum cases there is a greater need of protection which leads to a greater enquiry responsibility.

The evidentiary requirement, the burden of proof, the burden of enquiry, if the party have a counsel and if the procedure is a two-party procedure impacts the extent of the enquiry responsibility. The evidentiary requirement in asylum cases is probable which is the level of evidence that must be reached for the applicant to be granted asylum. The asylum seeker has the burden of proof that he or she is in need of international protection. In some cases, the burden of proof might shift and will instead fall on the Migration Agency. The Migration Agency is always responsible for proving that an exclusion clause is applicable or that the applicant can make use of internal protection alternatives. The party that has the burden of proof usually also have the burden of enquiry but in asylum cases the burden of enquiry is split between the asylum seeker and the Migration Agency. If the asylum seeker has a counsel that may impact the enquiry responsibility, ten less directions of proceedings is needed from the court. The implementation of the two-party procedure means that the partys themselves add more evidence and the courts do not have to do as much of the enquiry.

# Sammanfattning

Syftet med uppsatsen är att undersöka omfattningen av utredningsansvaret i asylärenden. Uppsatsen börjar med en redogörelse av migrationsprocessen och de intressen som vägts in vid processens utformning. Enligt förarbetena till utlänningslagen (2005:716) är det av vikt att migrationsprocessen är snabb, effektiv och rättssäker. Eftersom det är viktigt att processen inte blir allt för långdragen så finns det i migrationsärenden endast två domstolsinstanser. Kammarrätten, i migrationsärenden kallad Migrationsöverdomstolen, blir i migrationsmål sista instans istället för Högsta förvaltningsdomstolen. Som sista instans har Migrationsöverdomstolen ansvaret för prejudikatbildningen på migrationsområdet. Möjligheten att få prövningstillstånd hos Migrationsöverdomstolen är begränsat till prejudikatdispens och extraordinärdispens. Att det endast finns två domstolsinstanser varav den ena kräver prövningstillstånd innebär att det är viktigt att utredningen hos förvaltningsmyndigheten, Migrationsverket, inte innehåller brister. Om Migrationsverket fattar sitt beslut på en bristfällig utredning kan parten gå miste om en överprövning i dess rätta bemärkelse. För att öka öppenheten i processen är det numera en tvåpartsprocess där den sökande har Migrationsverket som motpart. Tvåpartsprocessen leder till att utredningen blir fylligare utan att domstolen behöver processleda.

Migrationsverket är en förvaltningsmyndighet och migrationsdomstolarna är förvaltningsdomstolar. Uppdelningen har betydelse eftersom förvaltningsmyndigheter tillämpar förvaltningslagen (1986:223) medan förvaltningsdomstolar tillämpar förvaltningsprocesslagen (1971:291). Domstolarnas utredningsansvar framgår av 8 § förvaltningsprocesslagen. Det finns ingen motsvarande paragraf i förvaltningslagen men enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer har även förvaltningsmyndigheter ett utredningsansvar. Uppdelningen har även betydelse eftersom förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolarna har lite olika roller. Förvaltningsdomstolarna har en renodlad rättskipande roll. Förvaltningsmyndigheterna som har en dubbel roll ska utöver sin rättskipande roll även ta tillvara på de intressen som kommer till uttryck i den materiella lagstiftningen.

Av 8 § förvaltningsprocesslagen framgår att officialprincipen gäller för förvaltningsdomstolarna. Att officialprincipen även gäller för förvaltningsmyndigheterna framgår av allmänna förvaltningsrättsliga principer. En viktig fråga när officialprincipen gäller är hur långt utredningsansvaret sträcker sig. Av 8 § förvaltningsprocesslagen framgår att rätten ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Målets beskaffenhet utgörs av två delar; målets materiella karaktär och partsförhållandet i målet. Det är svårt att generellt fastställa målens beskaffenhet och även inom samma måltyp kan utredningsansvaret skilja sig åt. I vissa asylmål finns ett större skyddsbehov vilket även medför ett större utredningsansvar.

Beviskravet, bevisbördan, utredningsbördan, om parten har ett ombud och om processen är en tvåpartsprocess påverkar utredningsansvarets omfattning. Beviskravet i asylmål är sannolikt och det är den styrkan som krävs på bevisningen för att parten ska få sin önskade utgång i målet. Den sökande har bevisbördan för att han eller hon behöver internationellt skydd, men i vissa situationer kan bevisbördan gå över på Migrationsverket. Det är alltid Migrationsverket som har bevisbördan för att en uteslutandegrund är tillämplig eller för att det finns en möjlighet för den sökande att få internt skydd. Utredningsansvaret följer oftast bevisbördan men i asylmål är den delad mellan den sökande och Migrationsverket samt migrationsdomstolarna. Att den sökande har ett ombud påverkar utredningen eftersom det då oftast behövs mindre processledning från domstolen. Tvåpartsprocessen medför att parterna själva tillför mer bevisning och domstolen behöver då inte stå för lika mycket utredning.

# Förord

Att skriva denna uppsatsen har varit utmanande men även riktigt roligt. Jag vill tacka Anna och Sophie som tog sig tid att läsa uppsatsen och komma med synpunkter. Framför allt vill jag tacka alla som har gjort de senaste åren i Lund helt fantastiska!

Lund den 2 januari 2018

Lova Larsson



# Förkortningar

Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
FN:s tortyrkommitté	Förenta Nationernas kommitté mot tortyr
JO	Justitieombudsmannen
MIG	Migrationsöverdomstolen, refererade avgöranden
Prop.	Proposition
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
UNHCR	Förenta Nationernas flyktingkommissariat (United Nations High Commissioner for Refugees)

# 1 Inledning

Under ett par år ökade antalet personer som ansökte om asyl i Sverige kraftigt. Under 2014 kom det in 81 301 ansökningar och 2015 kom det in 162 877 ansökningar. Under 2016 och 2017 sjönk siffrorna till 28 939 respektive 24 817.<sup>1</sup> Att många flyktingar söker sig till Sverige under en kort tid innebär påfrestningar för mottagningssystemet. En av de myndigheter som under den här perioden har utsatts för ett stort tryck är Migrationsverket.

Under de senaste åren har frågan om hur flyktingmottagandet ska ske och vilket ansvar Sverige har diskuterats mycket i media. Migrationsverkets arbetssätt, ansvar, resurser och utredningar har fått en central roll i debatten. Tidningsartiklar med rubriker som ”Brister i Migrationsverkets asylutredningar” väckte mitt intresse för ämnet.<sup>2</sup> Jag började fundera över hur långt Migrationsverkets utredningsansvar egentligen sträcker sig. Den här frågan kom senare att innefatta även migrationsdomstolarnas utredningsansvar.

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka omfattningen av utredningsansvaret i asylärenden, skillnader mellan olika instansers utredningsansvar och utvecklingen av utredningsansvaret. För att förtydliga syftet har jag valt följande frågeställningar:

Skiljer sig Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas roll åt i förvaltningsprocessen på ett sätt som påverkar utredningsansvaret?

Vilka faktorer påverkar utredningsansvaret omfattning i asylärenden?

Vad är speciellt med utredningsansvaret i asylärenden?

## 1.2 Avgränsningar

Tanken vid början av arbetet var att endast fokusera på Migrationsverkets utredningsansvar. Efterhand uppkom flera intressanta frågor som rörde skillnaden mellan Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas utredningsansvar, så omfattningen av uppsatsen vidgades. Det finns även svårigheter att skilja mellan Migrationsverkets utredningsansvar och migrationsdomstolarnas utredningsansvar eftersom de i en stor del av materialet behandlas tillsammans.

---

<sup>1</sup> [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html), besökt 2017-12-26.

<sup>2</sup> <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6620445>, besökt 2017-12-26.

När det gäller utredningsskyldigheten så skiljer den sig åt mellan olika migrationsmål. Jag har valt att koncentrera mig på asylmål. Det finns ett stort skyddsbehov i asylmål vilket gör att jag tycker det är extra intressant att diskutera utredningsansvaret i förhållande till den måltypen. Utredningsansvaret i asylmål behandlas även en hel del i Migrationsöverdomstolens praxis.

Jag har avgränsat mig till utredningsansvaret i Sverige och inte något annat land. Eftersom områden ändå är väldigt präglade av sin internationella natur så kommer EU-direktiv, mål från den Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter, härefter Europadomstolen, och beslut från Förenta Nationernas kommitté mot tortyr, härefter FN:s tortyrkommitté, att tas upp i den mån de berör utredningsansvaret i svensk rätt.

Eftersom uppsatsen fokuserar på utredningen så kommer den materiella migrationsrätten inte beröras i någon större utsträckning. Uppsatsens fokus är utredningsskyldigheten. Bevisbördereglerna och beviskraven kommer att tas upp för att belysa deras betydelse för utredningsansvaret, men hur bevisvärdering sker kommer inte tas upp. The benefit of the doubt kommer tas upp men bara i förhållande till utredningsansvaret. Hur trovärdighetsbedömningar sker ligger inte inom uppsatsens omfattning. Vissa allmänna förvaltningsrättsliga regler tas upp i den del som de berör eller är tillämpliga på migrationsrätten. Att utreda den allmänna utredningsskyldigheten i förvaltningsrätten faller dock utanför uppsatsens syfte.

## 1.3 Metod och material

För att utreda frågeställningarna har jag använt mig av olika rättskällor för att beskriva gällande rätt. De juridiska källorna delar Peczenik in i en hierarki enligt vilka som skall, bör och får användas. Lagar, föreskrifter och allmänna sedvanerättsliga regler är de källor som ska betraktas. De källor som bör betraktas är prejudikat, förarbeten samt internationella konventioner som ligger till grund för svensk lagstiftning. Doktrin, beslut som inte utgör prejudikat och institutionella rekommendationer finns bland de källor som får betraktas.<sup>3</sup> Jag använder den rättsdogmatisk metoden för att systematisera, beskriva och tolka gällande rätt utifrån de allmänt accepterade källorna.<sup>4</sup> Jag har främst använt mig av de juridiska källorna som Peczenik nämner. För att belysa vissa problem och meningsskiljaktigheter har jag även använt mig av en del material som inte är rättskällor, bland annat uttalande från Sveriges advokatsamfund.

Till de allmänna förvaltningsrättsliga delarna av uppsatsen används främst förarbeten och doktrin, men även några rättsfall. Wennergren och von Essen är de två författare som har skrivit mest om utredningsskyldigheten, i övrigt

---

<sup>3</sup> Peczenik (1995) s. 214 ff.

<sup>4</sup> Korling och Zamboni (2013) s. 21 ff.

finns det ganska lite doktrin. Eftersom von Essen är den som har nyast uttalanden har hans material använts mycket. Wennergrens arbete har även använts i stor utsträckning. Artiklar från några andra författare har tagits in för att ge en mer fullständig bild. Jag har även använt mig av Edelstams avhandling ”Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet: en rätts-säkerhetsstudie”. Avhandlingen har fått en del kritik.<sup>5</sup> Men eftersom arbetet är ett av de mer omfattande rörande myndigheters utredningsansvar och det finns ont om material på området så har jag valt att ta med det.

På det migrationsrättsliga området har förarbetena till utlänningslagen använts mycket. Diesens bok är en av få inom migrationsrätten som tar upp utredningsansvaret och har därför fått utgöra stommen i den delen av uppsatsen. Eftersom det inte finns speciellt mycket doktrin på det migrationsrättsliga området har doktrin från det allmänna förvaltningsrättsliga området använts där det har varit möjligt att använda det materialet. UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, härefter UNHCR:s handbok, har använts mycket. UNHCR:s handbok har genom Migrationsöverdomstolens praxis fått status som en rättskälla. Migrationsöverdomstolen angav att handboken tillsammans med andra slutsatser rörande förfarandet, som UNHCR står bakom, får anses vara viktiga rättskällor rörande förfarandet i mål eller ärenden rörande flyktingskap.<sup>6</sup> Även en rapport från UNHCR har använts. UNHCR:s rapporter utgör enligt Migrationsöverdomstolen en viktig källa som vägledning för asylprövande stater men rekommendationerna är inte svensk lag.<sup>7</sup>

När det gäller praxis är det främst beslut från Migrationsöverdomstolen som har använts. Att genom prejudikat ge de lägre instanserna vägledning i tillämpningen och tolkningen av migrationsrätten är Migrationsöverdomstolens huvudsakliga uppgift. Migrationsöverdomstolen ska även bidra till utvecklingen av svensk migrationsrätt genom rättspraxis.<sup>8</sup> Däremot har jag valt att inte använda mig av underrättsdomar även om de skulle kunna vara till nytta i vissa undersökningar. Det finns en stor mängd underrättsdomar och en genomgång av materialet hade tagit för mycket tid i anspråk samtidigt som det är osäkert om en sådan undersökning hade gett någon användbar information. Några beslut från Högsta förvaltningsdomstolen har tagits upp eftersom de har betydelse även för det migrationsrättsliga området. Beslut från JO har tagits upp. En dom från Europadomstolen och ett beslut från FN:s tortyrkommitté som båda rör tortyr har tagits upp. Inga beslut från Utlänningsnämnden har använts i uppsatsen, eftersom syftet med uppsatsen är att ta reda på gällande utformning av utredningsskyldigheten.

---

<sup>5</sup> Bohlin och Warnling-Nerep (1995) s. 57 ff.

<sup>6</sup> MIG 2006:1.

<sup>7</sup> MIG 2007:33.

<sup>8</sup> Prop. 2004/05:170 s. 133; Thorburn Stern och Wikström (2016) s. 25.

## 1.4 Disposition

Det första kapitlet tar upp syftet med uppsatsen vilket är att undersöka omfattningen av utredningsansvaret i asylmål. För att beskriva och tolka den gällande rätten används den rättsdogmatiska metoden. Det andra kapitlet går igenom bakgrunden till instans- och processordningen samt de olika asylgrunderna. Utredningsansvaret i asylmål påverkas av migrationsprocessens utformning. Det är därför viktigt att veta vilka syften som ligger bakom utformningen av migrationsprocessen. Det tredje kapitlet tar upp de olika rollerna som förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarna har. De olika rollerna påverkar hur långtgående utredningsåtgärder som förvaltningsdomstolarna respektive förvaltningsmyndigheterna kan genomföra. Det fjärde kapitlet tar upp lagstiftningen samt allmänna förvaltningsrättsliga principer kring utredningsskyldigheten. Lagstiftningen och de allmänna förvaltningsrättsliga principerna sätter de generella gränserna för utredningsansvarets omfattning. Det femte kapitlet behandlar officialprincipen och målets beskaffenhet. Hur mycket utredning som behövs från beslutsfattarens sida beror på målets beskaffenhet. Utöver målets beskaffenhet finns det några andra faktorer som påverkar utredningsansvarets omfattning, dessa faktorer tas upp i det sjätte kapitlet. Slutligen sker i det sjunde kapitlet en fördjupning av den analys som förts tidigare i uppsatsen.

## 2 Migrationsprocessen

Det är viktigt att migrationsprocessen är snabb, effektiv och rättssäker. Dessa intressen har påverkat utformningen av migrationsprocessen. Längre fram i uppsatsen kommer det tas upp mer om hur utredningsansvaret påverkas av processens utformning. Inför de delarna av uppsatsen krävs en grundläggande förståelse för hur migrationsprocessen är utformad och vilka avvägningar som gjordes inför utformningen. En annan faktor som påverkar utredningsansvaret är de bestämmelser som finns i den materiella lagstiftningen om tyngden av det allmännas och enskildas intressen. Både statens och den enskildas intressen är väldigt starka inom migrationsrätten. I asylmål gör sig även den enskildes skyddsbehov gällande. En kort redogörelse för vad som innefattas i begreppet asyl kommer därför göras.

Diesen gör en terminologisk uppdelning mellan det utredningsansvar som ligger på beslutsfattaren och det som ligger på part. Han kallar det utredningsansvar som ligger på beslutsfattaren för utredningsskyldighet och utredningsansvaret som ligger på part kallas utredningsbörda.<sup>9</sup> Den här uppdelningen används inte i övriga källor. Beslutfattarnas utredningsansvar växlar mellan att kallas utredningsansvar, utredningsskyldighet och utredningsbörda. För parten kallas utredningsansvaret för utredningsbörda, utredningsansvar och informationsbörda. Jag har valt att inte använda mig av Diesens uppdelning i utredningsskyldighet och utredningsbörda eftersom den inte verkar vara allmänt brukad.

### 2.1 Instans- och processordning

En ny instans- och processordning infördes genom 2005 års utlänningslag. Syftet med reformen var att öka rättssäkerheten, öppenheten och insynen i systemet.<sup>10</sup> Syftet skulle uppnås bland annat genom en ny instansordning, en tvåpartsprocess och ökad muntlighet.<sup>11</sup>

Tidigare gällde enligt en allmän förvaltningsrättslig regel att en myndighets beslut överklagades till närmast högre myndighet och slutligen till regeringen, om inte något annat var föreskrivet. Principen har dock fått minskad betydelse och sedan 1998 är huvudregeln att överprövning av förvaltningsbeslut sker i förvaltningsdomstol enligt 22 a § förvaltningslagen. Det är bland annat en följd av Europakonventionens krav på domstolsprövning.<sup>12</sup> Innan införandet av den nya instans- och processordningen kunde Migrationsverkets beslut överklagas till Utlänningsnämnden som var slutinstans.<sup>13</sup> Utlänningsnämnden var en förvaltningsmyndighet med domstolsliknande uppgifter,

---

<sup>9</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 204.

<sup>10</sup> Thorburn Stern och Wikström (2016) s. 23.

<sup>11</sup> Prop. 2004/05:170 s. 105 ff.

<sup>12</sup> Wikrén och Sandesjö (2017) s. 705.

<sup>13</sup> Prop. 2004/05:170 s. 85.

nämnden skötte handläggningen av ärenden som överklagats till nämnden från Migrationsverket eller som överlämnats av Migrationsverket till Utlänningsnämnden för avgörande.<sup>14</sup> Det fanns även en möjlighet för Migrationsverket och Utlänningsnämnden att lämna över ärenden till regeringen för avgöranden.<sup>15</sup> Den gamla ordningen kritiserades i den allmänna debatten för att insynen i handläggningen var dålig och för att handläggningen väldigt sällan var muntlig. Processen kritiserades även för att den inte i något skede var en tvåpartsprocess.<sup>16</sup>

Den instans- och processordning som infördes genom 2005 års utlänningslag innebär att Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol och att en migrationsdomstols beslut får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Migrationsdomstolar är Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Stockholm och Förvaltningsrätten i Luleå, detta framgår av 6 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. Kammarrätten i Stockholm är Migrationsöverdomstol enligt 16 kap. 1 § utlänningslagen.

Den instansordning som vanligtvis gäller i förvaltningsprocessen är förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen, 1 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Instansordningen i migrationsärenden avviker från den som normalt gäller i förvaltningsprocessen. Den speciella instansordningen motiveras i förarbetena till utlänningslagen med att det av rättssäkerhetsskäl inte får dröja allt för länge innan det finns ett lagakraftvunnet avgörande. Begränsningen av antalet domstolsinstanser förkortar den totala handläggningstiden och ökar på så sätt rättssäkerheten enligt förarbetena.<sup>17</sup> Färre instanser kan även medföra vissa problem ur ett rättssäkerhetsperspektiv särskilt om tyngdpunkten i prövningen förskjuts från första instans.<sup>18</sup> Regeringen ansåg dock att det, med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som väntetider i asylprocessen medför, fanns tillräckliga skäl för att i migrationsärenden avvika från den instansordning som normalt gäller i förvaltningsprocessen.<sup>19</sup>

Migrationsöverdomstolen är högsta instans och har ansvar för praxisbildningen. Ansvaret för prejudikatbildningen ställer vissa krav på kammarrätten som är Migrationsöverdomstol, den ska på ett effektivt sätt bidra till rättsbildningen samt tillförsäkra en förutsebar och enhetlig bildning av rättspraxis. För att Migrationsöverdomstolen ska kunna uppfylla dessa krav framhöll regeringen att det var nödvändigt att begränsa Migrationsöverdomstolens möjligheter att meddela prövningstillstånd. Att handläggningen ska ske mer skyndsamt var ett övergripande mål för den nya instans- och processordningen. Mot den bakgrunden bedömde regeringen att prövningstillstånd vid överklagande till Migrationsöverdomstolen inte bör kunna meddelas som ändringsdispens. Prövningstillstånd vid överklagande

---

<sup>14</sup> SOU 1999:16 s. 120.

<sup>15</sup> Prop. 2004/05:170 s. 85.

<sup>16</sup> Prop. 2004/05:170 s. 105.

<sup>17</sup> Prop. 2004/05:170 s. 109.

<sup>18</sup> Prop. 2004/05:170 s. 153.

<sup>19</sup> Prop. 2004/05:170 s. 109.

till Migrationsöverdomstolen kan därför endast meddelas på grunderna prejudikatdispens och extraordinärdispens.<sup>20</sup> Prejudikatdispens innebär att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt. Extraordinär dispens är när det finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.<sup>21</sup> Dispenskraven kommer enligt förarbetena bidra till att målens totala handläggningstid i instanskedjan kan begränsas.<sup>22</sup> Prövningstillstånd kan sedan den 1 juli 2013 begränsas till en viss fråga i ett mål och behöver inte gälla hela målet. Nekas prövningstillstånd står migrationsdomstolens avgörande fast.<sup>23</sup>

Överprövningen av Migrationsverkets beslut sker numera i ett kontradiktoriskt tvåpartsförfarande där Migrationsverket är motpart till sökanden. Regeringen framhöll i förarbetena att en tvåpartsprocess kommer leda till att processmaterialet blir fylligare genom parternas försorg. Tvåpartsprocessen kommer även bidra till att varje mål eller ärende blir så utrett som dess egenskaper kräver. Den enskilde skulle även få bättre insyn i vilka grunder Migrationsverket fattade det ursprungliga beslutet på, om Migrationsverket är part i processen.<sup>24</sup> Enligt Utvärderingsutredningen har införandet av tvåpartsprocessen gjort att Migrationsverket på ett tydligare sätt än tidigare måste redovisa grunderna för sitt beslut och redogöra för den landinformation som använts. Det blir då tydligare för den sökande varför Migrationsverket har kommit till en viss slutsats vilket gör det lättare för den som vill klaga att förstå vad som bör vara fokus i överklagandet. Den tidigare ordningen med överklagande till en annan förvaltningsmyndighet innebar att Migrationsverket ibland kunde avvakta med sitt ställningstagande till dess att Utlänningsnämnden hade avgjort en liknande fråga. Den nuvarande ordningen innebär att Migrationsverket måste ta ställning så snart det påkallas. Migrationsverket måste till exempel kunna redovisa en uppfattning om konsekvenserna av vissa aktuella förändringar i omvärlden för den sökande. För den sökandes räkning måste biträdet på ett tidigt stadium klargöra på vilka omständigheter och rättsliga grunder en ansökan grundas. Migrationsverket har då ett större underlag att grunda sitt beslut på vilket ökar förutsättningarna för ett materiellt riktigt beslut. Domstolsprocessen ställer krav på juridisk stringens och kräver att både grunder och bevisning anges på ett tydligt sätt av båda parterna. Parterna måste även ange sin inställning till motpartens påstående och bevisning, processramen blir på så sätt klarlagd och det blir tydligt vad parterna är oense om.<sup>25</sup>

Ett av målen vid införandet av instans- och processordningen var att tyngdpunkten i asylprocessen ska ligga i första instans. En förutsättning för att uppnå detta mål är att alla relevanta omständigheter och all relevant bevisning i ett ärende läggs fram redan inför prövningen hos Migrationsverket. Regeringen framhöll i förarbetena hur viktigt det är för den enskilde att prövningen hos Migrationsverket sker på ett så komplett

---

<sup>20</sup> Prop. 2004/05:170 s. 132.

<sup>21</sup> Wikrén och Sandesjö (2017) s. 749.

<sup>22</sup> Prop. 2004/05:170 s. 132.

<sup>23</sup> Thornburn Stern och Wikström (2016) s. 24.

<sup>24</sup> Prop. 2004/05:170 s. 105.

<sup>25</sup> SOU 2009:56 s. 155.



beslutsunderlag som möjligt. Om inte alla omständigheter prövas hos Migrationsverket kan den sökande gå miste om en överprövning i dess rätta mening.<sup>26</sup> Utvärderingsutredningen hade i uppdrag att utvärdera den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden. Även utvärderingsutredningen tog upp vikten av att tyngdpunkten i asylprövningen ligger i första instans, särskilt för den enskilde. Om Migrationsverket fattar ett beslut på bristande beslutsunderlag och alla omständigheter därför inte har prövats av Migrationsverket finns det en risk att migrationsdomstolarnas handläggning inte leder till någon verklig överprövning av Migrationsverkets beslut. Migrationsdomstolens prövning kan istället komma att omfatta nya omständigheter som inte tidigare har prövats av Migrationsverket. Migrationsdomstolen utgör i praktiken ofta den sista instansen och sökanden kan därför riskera att gå miste om den tvåinstansprövning som var avsikten med reformen.<sup>27</sup> Det blir lättare för parten att utforma överklagandet om det första beslutet är baserat på ett fullständigt beslutsunderlag, vilket ökar möjligheterna för överinstansen att kunna pröva överklagandet inom en rimlig tid.<sup>28</sup> Enligt regeringens bedömning fanns det anledning för Migrationsverket att effektivisera handläggningen och koncentrera prövningen av utlänningsärenden till första instans.<sup>29</sup>

En viktig del i den nya instans- och processordningen var ett ökat inslag av muntlig förhandling. Regeringen ville genom ökade möjligheter till muntlig förhandling förbättra förutsättningarna för de nödvändiga trovärdighetsbedömningarna. Muntlig förhandling kan även bidra till att reda ut olika missförstånd och den enskilde kan på ett mer direkt sätt komma till tals i processen. Att vid ett överklagande få möjlighet till muntlig förhandling var därför en viktig åtgärd i syfte att uppnå en större öppenhet i asylprocessen.<sup>30</sup> Enligt utvärderingsutredningen har möjligheten till muntlig förhandling ökat öppenheten i processen jämfört med hur det var tidigare. Den enskilde får bättre möjligheter att få klart för sig vad det är som är tvistigt i målet, vad Migrationsverket anför emot ansökan och vad migrationsdomstolen kommer att fästa vikt vid i avgörandet. De sökande som får komma till migrationsdomstolen och muntligen redogöra för sin sak har till synes ett större förtroende för migrationsdomstolen och kan i större utsträckning förlika sig med utgången.<sup>31</sup>

## 2.1 Asyl

Skyddsbehoven bakom asylrätten är en annan del av vad som gör handläggningen och utredningsansvaret i asylmålen speciellt. Vad som avses med asyl i utlänningslagen definieras i 1 kap. 3 § utlänningslagen. Med asyl

---

<sup>26</sup> Prop. 2004/05:170 s. 153.

<sup>27</sup> SOU 2009:56 s. 186.

<sup>28</sup> Prop. 2004/05:170 s. 153.

<sup>29</sup> Prop. 2005/05:170 s. 155 f.

<sup>30</sup> Prop. 2004/05:170 s. 105.

<sup>31</sup> SOU 2009:56 s. 109.

avses ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting eller alternativt skyddsbehövande. Enligt 12 § utlänningslagen ska en ansökan om uppehållstillstånd för övriga skyddsbehövande handläggas som en ansökan om asyl. Med utlänning avses i utlänningslagen den som inte är svensk medborgare.<sup>32</sup> Ordet utlänning har samma betydelse i den här uppsatsen som i utlänningslagen.

## 2.1.1 Flyktingar

Definitionen av begreppet flykting finns i 4 kap. 1 § utlänningslagen. I princip motsvarar definitionen den som finns i artikel 1 (A) 2 i 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning.<sup>33</sup> Med en flykting avses enligt 4 kap. 1 § första stycket utlänningslagen en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i för att han eller hon känner en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp. För att någon ska vara flykting ska de inte heller kunna eller på grund av sin fruktan inte vilja begagna sig av skydd från de land de är medborgare i. Första stycket gäller enligt andra stycket oavsett om det är landets myndigheter som är skyldiga till den förföljelse som flyktingen riskera utsättas för eller om myndigheterna inte kan erbjuda skydd för enskilda mot förföljelse. 4 kap. 1 § första och andra styckena utlänningslagen är även tillämpliga på statslösa personer som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort.

Vissa grova brott gör att personen som har begått brottet utesluts från att anses som flykting. I 4 kap. 2 b § utlänningslagen finns bestämmelserna om uteslutande grunder. Bestämmelserna motsvarar i princip artikel 1 F i Genèvekonventionen.<sup>34</sup> En utlänning är utesluten från att anses som flykting om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott, ett grovt icke-politiskt brott utanför Sverige innan han eller hon kom hit, eller gärningar som strider mot Förenta Nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta Nationernas stadga. Även en utlänning som har anstiftat till eller på annat sätt deltagit i förövandet av de nämnda brotten är utesluten från att anses som flykting.

---

<sup>32</sup> Wikrén och Sandesjö (2017) s. 63.

<sup>33</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 34.

<sup>34</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 39.

## **2.1.2 Alternativt skyddsbehövande**

Alternativt skyddsbehövande definieras i 4 kap. 2 § utlänningslagen. Med alternativt skyddsbehövande avses en utlänning som inte är flykting men som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i på grund av någon av de anledningarna som nämns i första punkten. I första punkten anges som alternativa skyddsgrunder att det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller om en civilperson löper en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt. För att någon ska vara alternativt skyddsbehövande krävs det att utlänningen inte kan eller på grund av sådan risk som avses i första punkten inte vill begagna sig av hemlandets skydd.

## **2.1.3 Övriga skyddsbehövande**

Enligt 4 kap. 2 a § utlänningslagen avses med övriga skyddsbehövande en utlänning som inte är flykting eller alternativt skyddsbehövande men som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

De som har begått grova brott kan uteslutas från att anses som alternativt skyddsbehövande eller övrigt skyddsbehövande enligt bestämmelserna i 4 kap. 2 c utlänningslagen. En utlänning är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande och övrigt skyddsbehövande om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till sådana brott eller gärningar som avses i 2 b § första stycket 1 eller 3, har gjort sig skyldig till ett grovt brott, eller utgör en fara för rikets säkerhet. Det ovanstående gäller även den utlänning som anstiftat eller på annat sätt deltagit i förövandet av de nämnda gärningarna.

## **2.1.4 Tillfälliga begränsningar av utlänningslagen**

Under perioden 20 juli 2016 till den 19 juli 2019 gäller lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. I lagens 3 § anges att bestämmelsen om övrig skyddsstatusförklaring i 4 kap. 3 a § andra stycket utlänningslagen inte ska tillämpas. Den tillfälliga lagens 4 § anger att uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen inte ska beviljas en utlänning som är övrigt skyddsbehövande. Enligt lagens 5 § ska de uppehållstillstånd som ges till flyktingar och alternativt skyddsbehövande

enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen, i stället för vad som anges i paragrafens tredje stycke, vara tidsbegränsat.

## 3 Myndigheternas funktion

Riksdagen, kommunfullmäktige, landstingsfullmäktige och regionfullmäktige är inte myndigheter utan brukar kallas beslutande församlingar. Alla övriga offentliga organ är myndigheter. Det brukar göras en uppdelning mellan förvaltningsmyndigheter och andra myndigheter. Regeringen och domstolarna är inte förvaltningsmyndigheter men är myndigheter. Övriga offentliga organ är förvaltningsmyndigheter.<sup>35</sup>

Uppdelningen har betydelse eftersom de olika organen tillämpar olika lagar. Enligt 1 § förvaltningslagen ska förvaltningsmyndigheter tillämpa förvaltningslagen när de handlägger ärenden. Förvaltningsdomstolarna är inte förvaltningsmyndigheter och behöver således inte tillämpa förvaltningslagen, utan tillämpar istället förvaltningsprocesslagen enligt 1 § förvaltningsprocesslagen. Migrationsverket är en förvaltningsmyndighet och ska således tillämpa förvaltningslagen. Förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar har till viss del även olika uppgifter.

### 3.1 Förvaltningsmyndigheterna

De statliga förvaltningsmyndigheternas roll är att praktiskt genomföra det som regeringen och riksdagen har beslutat. Med andra ord ska förvaltningsmyndigheterna tillämpa lagarna och utföra den verksamhet som regeringen har beslutat om i övrigt. Den politiska makten och förvaltningsmyndigheterna är alltså sammankopplade. Förvaltningsmyndigheterna är regeringens viktigaste instrument för att genomföra sin politik.<sup>36</sup>

De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen men har ändå ett stort mått av självständighet i det löpande arbetet. Det är visserligen regeringen som anger ramarna för förvaltningsmyndigheternas arbete, men inom ramarna agerar förvaltningsmyndigheterna på eget ansvar.<sup>37</sup> Förvaltningsmyndigheternas självständighet uttrycks i 12 kap. 2 § regeringsformen (1974:152). Där anges att ingen myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Motsvarande bestämmelse om domstolarnas självständighet finns i 11 kap. 3 § regeringsformen.

Migrationsverket är den förvaltningsmyndighet som har huvudansvaret för migrationsärenden. Dessutom är Migrationsverket central förvaltningsmyndighet för verksamhet inom migrationsområdet, vilket innebär att verket

---

<sup>35</sup> von Essen (2014) s. 25.

<sup>36</sup> von Essen (2014) s. 26.

<sup>37</sup> von Essen (2014) s. 27.

har ett samordningsansvar för ärendeprocesserna utöver sina egna direkta uppgifter.<sup>38</sup>

## 3.2 Förvaltningsdomstolarna

Tidigare var det typiskt för förvaltningsprocessen i Sverige att den utgjorde en fortsättning av ett förvaltningsförfarande hos en myndighet. Enligt Wahlgren sågs länsrätten som en övermyndighet i förhållande till den förvaltningsmyndighet vars beslut överklagats. 8 § förvaltningsprocesslagen var något som ofta ansågs bekräfta bilden av länsrätten som en slags övermyndighet.<sup>39</sup> Det berodde på att förvaltningsdomstolarna i många fall var utbrytningar ur förvaltningen och att det därför var naturligt att uppfatta förvaltningsdomstolar och besvärprövande förvaltningsmyndigheter på ett likartat sätt. Vid överprövning av ett förvaltningsbeslut fungerade förvaltningsdomstolen tillsynes som en förvaltningsmyndighet och i den rollen skulle förvaltningsdomstolen ha alla de befogenheter som den myndighet som fattade det överprövade beslutet tidigare hade haft.<sup>40</sup> Enligt Wennergren hade förvaltningsdomstolarna en dubbel roll. Förvaltningsdomstolarna skulle både bereda parterna rättskydd men hade även ett ansvar att förverkliga den förvaltningsrättsliga lagstiftningen.<sup>41</sup>

Att det inte fanns någon strikt delning mellan förvaltningsdomstolarna och förvaltningsmyndigheterna visade sig även i regeringsformen innan grundlagsändringen. Förvaltningsmyndigheter och domstolar behandlades tidigare tillsammans i regeringsformen. I 11 kapitlet regeringsformen under rubriken rättskipning och förvaltning återfanns bestämmelserna för både domstolar och förvaltningsmyndigheter. Reglerna är sedan den 1 januari 2011 uppdelade i två kapitel.<sup>42</sup> I förarbetena till grundlagsändringen angavs att en viktig anledning för den nya uppdelningen var europarättens påverkan.<sup>43</sup> En tydligare uppdelning mellan förvaltningsdomstolarna och förvaltningsmyndigheterna i svensk rätt har alltså skett under senare tid vilket till viss del beror på europarättens påverkan.<sup>44</sup>

Förvaltningsdomstolarnas huvudsakliga uppgift är att överpröva olika myndighetsbeslut. Det är förvaltningsdomstolarna som hanterar tvister mellan enskilda och det allmänna. Myndighetsbeslut överklagas normalt till förvaltningsrätterna som oftast är första instans. Klagandens motpart i processen blir den myndighet som fattat det första beslutet i ärendet.<sup>45</sup> En av förvaltningsdomstolarnas viktigast uppgifter är att kontrollera förvaltningsmyndigheternas beslut. Vid överklagande är det främst innehållet

---

<sup>38</sup> Prop. 2004/05:170 s. 139.

<sup>39</sup> Wahlgren (1995) s. 204.

<sup>40</sup> Prop. 1971:30 s. 290 f.

<sup>41</sup> Wennergren (1995) s. 71.

<sup>42</sup> Reichel (2011) s. 441.

<sup>43</sup> Prop. 2009/10:80 s. 119; SOU 2008:125 s. 347.

<sup>44</sup> Reichel (2011) s. 445 ff.

<sup>45</sup> von Essen (2014) s. 31.

i beslutet som kontrolleras men även ärendehandläggningen som sådan kan kontrolleras.<sup>46</sup>

Enligt von Essen finns det numera en tydlig uppdelning mellan förvaltningsmyndigheternas och förvaltningsdomstolarnas roll. Förvaltningsmyndigheternas verksamhet får vara intressebejakande om den samtidigt beaktar viktiga principer som legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen osv. Domstolarna ska däremot i sin rättskipande verksamhet aldrig vara det.<sup>47</sup> En viktig skillnad mellan den förvaltande rollen som myndigheterna har och den rättskipande rollen som förvaltningsdomstolarna har är att domstolarna aldrig ska sträva efter att uppnå ett visst resultat. Ändamålet med processen är att nå ett materiellt riktigt avgörande, men förvaltningsdomstolen ska inte arbeta för ett visst resultat eller ansvara för att ändamålen med regelverken blir förverkligade på ett optimalt sätt. Domstolarna ska ha en renodlat rättskipande roll och inte en dubbel roll så som förvaltningsmyndigheterna. I sin rättskipande roll ska förvaltningsdomstolarna kontrollera myndighetsbeslut och även, inom vissa ramar, lämpligheten i besluten.<sup>48</sup>

### 3.3 Sammanfattnade slutsats

Sammanfattningsvis har det under lång tid inte funnits någon tydlig uppdelning mellan förvaltningsmyndigheternas och förvaltningsdomstolarnas funktion i svensk rätt. Både förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarna har haft ett ansvar för att förverkliga syftet med lagstiftningen. Förvaltningsdomstolarna sågs tidigare som en slags övermyndighet som omprövade myndighetsbeslut, med samma befogenheter som den ursprungliga beslutsmyndigheten. Under senare år har förvaltningsdomstolarnas roll diskuterats. Många anser att förvaltningsdomstolarna bör ha en renodlat rättskipande roll.

Migrationsverket, som är en förvaltningsmyndighet, och migrationsdomstolarna, som är förvaltningsdomstolar, bör alltså enligt mig ha lite olika roller. Migrationsverket ska i sin roll som beslutsorgan tillämpa den materiella lagstiftningen på ett opartiskt sätt. Migrationsverket har även ett ansvar för att ta tillvara det allmännas intressen som kommer till uttryck i den materiella lagstiftningen. Hur de olika rollerna som Migrationsverket och migrationsdomstolarna har påverkar utredningsansvaret kommer tas upp i den avslutande analysen.

---

<sup>46</sup> von Essen (2014) s. 142.

<sup>47</sup> von Essen (2014) s. 34.

<sup>48</sup> von Essen (2017) s. 20 f.

## 4 Utredningsansvaret

Det här kapitlet kommer ställa upp utredningsansvarets yttre ramar. Att domstolarna har ett utredningsansvar framgår av förvaltningsprocesslagen. Förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar framgår inte lika tydligt i förvaltningslagen, men enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer har de ett sådant ansvar. Utredningsansvaret för migrationsdomstolarna är klart uttryckt i lagtexten medan Migrationsverkets utredningsansvar inte är det, betyder det att migrationsdomstolarna har ett större utredningsansvar? Eftersom tyngdpunkten ska ligga i början av processen är alla de argument som görs gällande för migrationsdomstolarnas utredningsansvar även betydelse för Migrationsverkets utredningsansvar. Utifrån de yttre ramarna för utredningsansvaret som ställs upp här kommer nästa kapitel att precisera utredningsansvaret utifrån målets beskaffenhet.

### 4.1 Förvaltningsprocesslagen

Domstolarnas utredningsansvar i förvaltningsprocessen framgår av 8 § förvaltningsprocesslagen. Paragrafen består av en grundregel som anger att domstolen ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Grundregeln kompletteras med tilläggsregler som finns i andra och tredje stycket. I förarbetsuttalanden angavs att domstolen har huvudansvaret för utredningen och ska eftersträva en fullständig överblick över alla förhållanden som inverkar på målet. Även om domstolen har det yttersta ansvaret är det ändå parterna som i stor utsträckning ska skaffa fram utredningen.<sup>49</sup> Det ska inte tolkas in allt för mycket i uttalandet om att domstolen har huvudansvaret och ska eftersträva en fullständig överblick över alla förhållanden som inverkar på målet.<sup>50</sup> Enligt departementschefen har utredningsansvaret ansetts sträcka sig olika långt i olika måltyper och införandet av 8 § förvaltningsprocesslagen var inte avsedd att ändra det. Bestämmelsen gavs därför en sådan utformning att det skulle framgå att domstolens utredningsansvar sträcker sig olika långt i olika typer av mål. Utredningsansvaret utformades först på så sätt att rätten ska tillse att målet blir så fullständigt utrett som dess beskaffenhet kräver. Ordet fullständigt togs dock inte med i lagtexten för att utredningsansvaret inte skulle tolkas som allt för långgående.<sup>51</sup>

I senare förarbetsuttalanden har det angetts att utredningsansvaret innebär att domstolen ska se till att målet är klart för avgörande genom att utredningen är fullständig. Av sammanhanget framgår dock att det som menas är att utredningen ska vara fullgod för att läggas till grund för ett avgörande, det innebär inte att alla förhållanden måste vara fullständigt utredda. Tanken med

---

<sup>49</sup> Prop. 1971:30 Del 2 s. 530.

<sup>50</sup> Wennergren och von Essen (2013) s. 84.

<sup>51</sup> Prop. 1971:30 Del 2 s. 529.



utredningsansvaret är inte heller att nå en viss utgång eller hjälpa någon part att nå framgång.<sup>52</sup>

## 4.2 Förvaltningslagen

Handläggningen hos Migrationsverket styrs både av de allmänna reglerna i förvaltningslagen och de särskilda reglerna i utlänningslagen. Det finns inga bestämmelser motsvarande 8 § förvaltningsprocesslagen i utlänningslagen. Förvaltningslagen innehåller inte heller några bestämmelser som tar direkt sikte på förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar.<sup>53</sup> Att införa en regel motsvarande den i 8 § förvaltningsprocesslagen i förvaltningslagen har föreslagits flera gånger.<sup>54</sup> Enligt Domstolsutredningen bör förvaltningsmyndigheterna för att undvika återremisser från förvaltningsdomstolarna i möjligaste mån följa de principer som ligger bakom 8 § förvaltningsprocesslagen.<sup>55</sup> Även om förvaltningsmyndigheterna enligt allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser bör använda i stort sätt samma handläggningsprinciper som förvaltningsdomstolarna anser Ragnemalm att avsaknaden av klara lagbestämmelser härom framstår som en brist.<sup>56</sup> Att en så central princip som officialprincipen endast framgår av en analog tillämpning av 8 § förvaltningsprocesslagen eller genom allmänna förvaltningsrättsliga principer och inte är lagstadgad är opraktiskt.<sup>57</sup> Det senaste förslaget till en ny förvaltningslag innehåller en motsvarighet till 8 § förvaltningsprocesslagen.<sup>58</sup>

Även om det inte finns någon motsvarighet till 8 § förvaltningsprocesslagen i förvaltningslagen finns det några allmänna bestämmelser om förfarandet. Förvaltningslagens 4 och 7 §§ ger ett visst stöd för att förvaltningsmyndigheterna har huvudansvaret för att ärendena blir tillräckligt utredda.<sup>59</sup> Enligt 4 § första stycket förvaltningslagen ska en förvaltningsmyndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. I förarbetena till förvaltningslagen anges att myndigheternas serviceskyldighet innebär att myndigheten när det är lämpligt och behövs ska vägleda den enskilda, utan att den enskilde begär det. Vägledningen kan ske genom att myndigheten tar initiativ till ytterligare utredning och uppmärksamma den enskilde på att det finns ett bättre sätt att nå det mål han eller hon eftersträvar. Hjälpen ska ske med hänsyn till omständigheterna.<sup>60</sup> Varje myndighet får även enligt

---

<sup>52</sup> Prop. 2012/13:45 s. 115.

<sup>53</sup> Sandesjö (2013) s. 91.

<sup>54</sup> SOU 2010:29 s. 397 ff.; SOU 1991:106 s. 519; SOU 1981:46 s. 80.

<sup>55</sup> SOU 1991:106 s. 519.

<sup>56</sup> Ragnemalm (2014) s. 83 f.

<sup>57</sup> Warnling-Nerep (2014) s. 43.

<sup>58</sup> Prop. 2016/17:180 s. 308.

<sup>59</sup> Prop. 2012/13:45 s. 110; SOU 2010:29 s. 399.

<sup>60</sup> Prop. 1985/86:80 s. 59.

förarbetena anpassa sin service till den aktuella resurs- och arbetssituationen.<sup>61</sup> Edelstam framhåller i sin avhandling att 4 § förvaltningslagen innebär ett utredningsansvar som är minst lika långtgående som det i 8 § förvaltningsprocesslagen. Hon bygger det omfattande utredningsansvaret på att myndigheternas vägledningsskyldighet ska tillämpas ex officio.<sup>62</sup> Hennes tolkning har dock fått kritik eftersom den saknar stöd både i propositionen till förvaltningslagen och i de uttalanden som gjordes vid ändringen av taxeringslagen.<sup>63</sup>

Myndigheterna ska vidare enligt 7 § förvaltningslagen handlägga ärendet så snabbt, enkelt och billigt som möjligt, utan att rättssäkerheten eftersätts. Vid handläggningen ska myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter. Avsikten är enligt förarbetena att bestämmelsen i 7 § första meningen ska vara vägledande vid tillämpningen av flera andra regler i lagen. De regler som i första hand pekades ut i förarbetena var reglerna om tolk, ombud, inkommande handlingar, remiss, muntlig handläggning, parts rätt att få del av uppgifter, underrättelse om beslut och omprövning av beslut.<sup>64</sup>

Den nya förvaltningslagen (2017:900) träder i kraft den 1 juli 2018. Enligt regeringen är den nya regleringen av utredningsansvaret en kodifiering av tidigare praxis på förvaltningsområdet.<sup>65</sup> Enligt 23 § i den nya lagen ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen. Paragrafen har delvis sin förebild i 8 § första och andra styckena förvaltningsprocesslagen. Paragrafen reglerar myndighetens utredningsansvar och en enskild parts medverkan i utredningen av ärenden som har inletts av parten själv.<sup>66</sup> Ett av skälen till införandet av den nya regleringen i förvaltningslagen är att tyngdpunkten i förfarandet ska ligga i första instans. Dessutom underlättas enligt regeringen en rättssäker och effektiv domstolsprövning om utredningen görs grundligt hos myndigheten.<sup>67</sup> Enligt förvaltningslagsutredningen kan mer uttömmande utredningar hos myndigheterna leda till att frekvensen av överklaganden minskar.<sup>68</sup> Samma skäl som motiverar förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar gör sig gällande med ännu större styrka när det gäller utredningsansvaret hos myndigheterna. Minst samma krav bör ställas på den myndighet som ursprungligen hanterat ett ärende som ställs på domstolarna när de ser till att ett ärende blir tillräckligt utrett.<sup>69</sup>

---

<sup>61</sup> Prop. 1985/86:80 s. 60.

<sup>62</sup> Edelstam (1995) s. 112.

<sup>63</sup> Bohlin och Warnling-Nerep (1995) s. 61.

<sup>64</sup> Prop. 1985/86:80 s. 62.

<sup>65</sup> Prop. 2016/17:180 s. 149.

<sup>66</sup> Prop. 2016/17:180 s. 308.

<sup>67</sup> Prop. 2016/17:180 s. 147.

<sup>68</sup> SOU 2010:29 s. 398.

<sup>69</sup> Se Prop. 2016/17:180 s. 147; Jfr SOU 2010:29 s. 398.

Första stycket 23 § nya förvaltningslagen ger enligt förarbetena uttryck för officialprincipen och den EU-rättsliga omsorgsprincipen.<sup>70</sup> Bestämmelsen innebär att det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut ligger på myndigheterna. Vilka krav som ställs på de utredningsåtgärder myndigheterna utför kan variera beroende på ärendets karaktär. Enligt förarbetena behöver inte en myndighet vara lika aktiv i ett ärende där en enskild ansöker om en förmån från det allmänna som i ärenden där myndigheten ingriper mot en enskild. Vägledning för bestämmelsens tillämpning kan enligt förarbetena hämtas från praxis om tillämpningen av förvaltningsprocesslagens motsvarande bestämmelse.<sup>71</sup> Enligt regeringen bör det vara beslutsmyndigheten som har det yttersta ansvaret för att utredningen i ett ärende är tillräcklig för att fatta ett materiellt riktigt beslut. Eftersom det finns många olika måltyper bör dock regleringen i förvaltningslagen utformas så att omfattningen av myndigheternas utredningsansvar varierar med hänsyn till ärendets karaktär.<sup>72</sup>

Andra stycket 23 § nya förvaltningslagen reglerar en enskild parts medverkan till utredning i de ärenden som inletts av parten. Så långt som det är praktiskt möjligt ska den enskilda parten medverka till utredningen. Den enskilda är dock inte tvungen att bidra med utredning som är orimligt kostsam eller kräver en orimlig arbetsbörda. Den enskilda parten är inte heller tvungen att lämna in utredning som talar till dennes nackdel.<sup>73</sup> Förarbetena understryker att myndighetens utredningsansvar inte innebär att myndigheten själv måste ta fram allt relevant material i ett ärende. Parterna bör även, i olika utsträckning beroende på ärende, engageras i utredningen efter att myndigheten försett dem med anvisningar om hur det ska gå till. Enligt förarbetena gäller ansökningsärendena oftast inte något betungande ingrepp utan en begäran om ett beslut, som för initiativtagaren framstår som gynnande. Det betonades även att ytterst är det alltid myndigheten som ansvarar för att utredningen är tillräcklig i enlighet med vad som sägs i paragrafens första stycke.<sup>74</sup>

## 4.3 Allmänna förvaltningsrättsliga principer

Någon direkt motsvarighet till 8 § förvaltningsprocesslagen om förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet finns inte i förvaltningslagen. Men även om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om utredningsansvarets fördelning mellan den enskilda och myndigheten så har förvaltningsmyndigheterna enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer ett

---

<sup>70</sup> SOU 2010:29 s. 417; Prop. 2016/17:180 s. 149.

<sup>71</sup> Prop. 2016/17:180 s. 308.

<sup>72</sup> Prop. 2016/17:180 s. 149.

<sup>73</sup> Prop. 2016/17:180 s. 309.

<sup>74</sup> SOU 2010:29 s. 418 f.

ansvar för att ärendet blir tillräckligt utrett.<sup>75</sup> Regeringsrätten fastslog i ett rättsfall att myndigheternas ansvar för att ärendena blir tillräckligt utredda följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer.<sup>76</sup> Officialprincipen är alltså inte lagfäst för förvaltningsmyndigheterna utan anses bygga på allmänna förvaltningsrättsliga principer.<sup>77</sup> I förarbetena till utlänningslagen anfördes att Migrationsverket, i egenskap av förvaltningsmyndighet, har ett utredningsansvar som följer av official- eller utredningsprincipen. Utredningsansvaret innefattar att Migrationsverket ska se till att beslutsunderlaget är tillräckligt och i förekommande fall ange vad som behöver kompletteras. Hur långt myndighetens utredningsansvar sträcker sig beror enligt regeringen på vilket slags ärende det gäller. Utredningsansvaret sträcker sig olika långt beroende på om det är ett ansökningsärende, ett ingripandeärende, ett enpartsärende eller ett ärende med särskilda partsintressen. I ärenden där det föreligger ett starkt skyddsintresse har förvaltningsmyndigheterna ett utvidgat utredningsansvar.<sup>78</sup> Utredningsskyldigheten blir enligt regeringen även mer långtgående i fall då den enskilde har svårigheter att föra sin talan.<sup>79</sup> Enligt förarbetena till utlänningslagen innebär officialprincipen att myndigheten ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, men att det inte åligger myndigheten att ombesörja utredningen.<sup>80</sup> Det är samma formulering som i 8 § förvaltningsprocesslagen. Migrationsverket har i asylärenden en långtgående utredningsskyldighet och ett större ansvar än i många andra ansökningsärenden.<sup>81</sup>

Normalt åligger det den som ansöker om en förmån att inhämta bevisning medan det i betungande förvaltningsbeslut är det allmänna som ska bevisa att beslutet behövs.<sup>82</sup> Även i de fall där myndigheten har ett utvidgat utredningsansvar ankommer det på sökanden att presentera sina yrkanden och grunder samt ta fram de bevis han eller hon har åberopat. Enligt förarbetena till utlänningslagen begränsas myndighetens initiativtagande i ansökningsärenden normalt till att ge parten besked om en ansökan behöver kompletteras och med vad. När det gäller asylärenden ska även skyddsbehovet vägas in. Därför måste myndigheten vara mer aktiv i utredningen och se till att oklarheter som har betydelse för ärendets utgång utreds. Myndigheten har inte möjligheten att tvinga fram några svar. Den sökande har därför ett stort inflytande över hur mycket som kan klargöras genom utredningen eftersom den sökande ofta är den enda som känner till omständigheterna i fallet.<sup>83</sup> Det följer dock av allmänna principer att det finns en delad skyldighet mellan sökanden och Migrationsverket att ta fram bevisning och utreda ärendet.<sup>84</sup>

---

<sup>75</sup> Ragnemalm (2014) s. 83; Sandesjö (2013) s. 91.

<sup>76</sup> Se RÅ 2006 ref 15; jfr SOU 2010:29 s. 405. JO 1977/78 s. 310; JO 2006/07 s. 172.

<sup>77</sup> Prop. 2009/10:31 s. 127; Warnling-Nerep (2014) s. 43.

<sup>78</sup> Prop. 2004/05:170 s. 154 f.

<sup>79</sup> Prop. 2016/17:17 s. 57.

<sup>80</sup> Se Prop. 2004/05:170 s. 155; Jfr MIG 2006:1.

<sup>81</sup> Prop. 2016/17:17 s. 57; Prop. 2004/05:170 s. 155.

<sup>82</sup> Prop. 2004/05:170 s. 155.

<sup>83</sup> Prop. 2004/05:170 s. 155.

<sup>84</sup> Prop. 2016/17:17 s. 64.

Enligt regeringen följer det av utredningsskyldigheten och serviceskyldigheten att Migrationsverket ska ge sökanden stöd och vägledning under asylprocessen. Det innebär även att Migrationsverket är skyldig att uppmärksamma om en sökande, på grund av individuella omständigheter, har behov av extra stödåtgärder. Om det finns ett behov av stödåtgärder ska Migrationsverket tillgodose behovet i rimlig utsträckning. Migrationsverket har en utredningsskyldighet och serviceskyldighet under hela asylförfarandet.<sup>85</sup> Även om Migrationsverket har en utredningsskyldighet vilar ett stort ansvar på den sökande och dennes biträde när det gäller att presentera yrkande, grunder och eventuell bevisning. Det övergripande ansvaret för utredningen ligger dock på Migrationsverket.<sup>86</sup>

## 4.4 Sammanfattnade slutsatser

Migrationsdomstolarnas utredningsansvar framgår av 8 § förvaltningsprocesslagen. Domstolarna ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och utredningsansvaret sträcker sig olika långt i olika måltyper. Förvaltningslagen innehåller däremot inte någon uttrycklig reglering av myndigheternas utredningsansvar. Rangemalm anser att 4 § och 7 § i förvaltningslagen tyder på ett utredningsansvar. Enligt Edelstam medför 4 § förvaltningslagen ett lika långtgående utredningsansvar för förvaltningsmyndigheter som 8 § förvaltningsprocesslagen ger förvaltningsdomstolar. Jag anser inte att lagtexten ger förvaltningsmyndigheter ett utredningsansvar i samma utsträckning som förvaltningsdomstolar. Istället skulle jag hålla mig till det något försiktigare att lagtexten tyder på ett utredningsansvar. Praxis på området har gått om lagstiftningen när det gäller utredningsansvaret. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer och praxis anser jag att det framgår att myndigheten har ett lika långtgående ansvar som domstolarna för att ärendet blir tillräckligt utrett. När det gäller migrationsärenden så har Migrationsverket enligt förarbetena till utlänningslagen ett utredningsansvar som följer av official- och utredningsprincipen.

Från och med 1 juli 2018 ska en ny förvaltningslag börja gälla. Första stycket 23 § i den nya förvaltningslagen innebär att myndigheternas tillämpning av officialprincipen numera är lagstadgad. Av uttalanden i förarbetena framgår att vid tillämpningen av den nya bestämmelsen kan vägledning hämtas i praxis från tillämpningen av 8 § förvaltningsprocesslagen. 23 § förvaltningslagen ska enligt förarbetsuttalanden vara en kodifiering av praxis. Kanske leder införande av paragrafen ändå till att antalet överklaganden minskar och att tyngdpunkten i förfarandet kommer ligga hos myndigheterna. För att tyngdpunkten ska ligga hos förvaltningsmyndigheterna är det viktigt att underlaget för beslutet är så utförligt som möjligt redan när det första beslutet fattas. Att beslutsmyndighetens beslut fattas på ett så komplett

---

<sup>85</sup> Prop. 2016/17:17 s. 57.

<sup>86</sup> Prop. 2004/05:170 s. 155.

underlag som möjligt är enligt mig extra viktig i migrationsärenden där det i praktiken oftast bara sker en domstolsprövning. Den ordinarie instansordningen gäller inte i migrationsärenden utan det finns endast två domstolsinstanser, migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen. Därför finns risken att den sökande går miste om rätten till överprövning om det inte har varit en ordentlig utredning hos myndigheten. De flesta har i praktiken bara möjlighet att få sitt mål prövat hos Migrationsverket och migrationsdomstolen, då Migrationsöverdomstolen endast ger prejudikatdispens samt extraordinärdispens men inte ändringsdispens.

Enligt andra stycket 23 § i den nya förvaltningslagen ska en enskild part som ansökt om en förmån medverka genom att ge in den utredningen som parten vill åberopa för sin sak. Asylmål är ansökningsmål och omfattas därför av andra stycket. Att den sökande får ett större ansvar för utredningen i ett asylmål, som visserligen är ett ärende där den enskilde ansöker om en förmån men även en måltyp där starka skyddsintressen gör sig gällande, blir enligt mig lite olyckligt. Tanken bakom regleringen är att den sökande inte endast ska kunna luta sig tillbaka och invänta myndighetens utredning. I förarbetena till den nya lagen angavs dock att det alltid är myndigheten som har ansvaret för att ärendet blir tillräckligt utrett i enlighet med det som sägs i paragrafens första stycke. Enligt förarbetena till första stycket behöver inte myndigheterna vara lika aktiva när det kommer till utredningen i ansökningsärenden men förarbetena anger även att vägledningen för bestämmelsens tillämpning ska hämtas i praxis från tillämpningen av 8 § förvaltningsprocesslagen. I praxis från Migrationsöverdomstolen har myndigheterna ansetts ha ett mer långtgående utredningsansvar än i andra ansökningsmål med tanke på det skyddsintresse som föreligger. Även enligt förarbetena till utlänningslagen har Migrationsverket en mer långtgående utredningsskyldighet i asylmål än i andra ansökningsärenden. 23 § andra stycket bör därför enligt mig inte leda till att den sökande i ett asylärende får ett större ansvar för utredningen bara därför att det rör ett ansökningsärende.

# 5 Omfattningen av utredningsansvaret

Det föregående kapitlet tog upp den lagstiftning och de allmänna förvaltningsrättsliga principer som finns gällande utredningsansvaret. En av principerna som gäller är officialprincipen. Vad officialprincipen innebär och hur den förhåller sig till utredningsansvaret kommer tas upp här. Eftersom officialprincipen gäller blir en viktig fråga hur mycket beslutsfattaren behöver göra för att uppfylla sitt utredningsansvar. Av föregående kapitel framgick det att målet ska blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. De olika delarna som utgör målets beskaffenhet kommer tas upp här.

## 5.1 Officialprincipen

Första stycket i 8 § förvaltningsprocesslagen ger uttryck för officialprincipen som förvaltningsdomstolarna ska följa i sin handläggning. Även förvaltningsmyndigheterna ska tillämpa officialprincipen enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer.<sup>87</sup> Officialprincipen innebär att myndigheten har huvudansvaret för att ärendet blir tillräckligt utrett. Det är även myndigheten som ska se till att nödvändigt material kommer in och som leder utredningen. Men myndigheten måste inte själv ombesörja utredningen.<sup>88</sup> Om en part vägrar medverka i utredningen innebär hans eller hennes passivitet inte att ett beslut på bristfälligt underlag är motiverat. En ytterligare aspekt av officialprincipen är att den enskildes samtycke eller erkännande inte utan uttryckligt författningsstöd får ersätta annan utredning.<sup>89</sup> Myndigheten kan inte utan vidare överlåta ansvaret för utredningen.<sup>90</sup> Enligt Lavin tillämpas inte officialprincipen fullt ut i förvaltningsmål. Domstolens initiativ begränsats normalt till att ge parten besked om att hans eller hennes talan behöver kompletteras.<sup>91</sup> Syftet med officialprincipen är inte att domstolen ska utreda varje förhållande i målet fullständigt innan avgörandet. Det som krävs är istället att målet är utrett så att det kan avgöras på ett godtagbart sätt. Det är endast ett sådant synsätt som är förenligt med reglerna om bevisbörda.<sup>92</sup>

Som officialprincipens motsats brukar ofta förhandlingsprincipen ställas.<sup>93</sup> Förhandlingsprincipen innebär att parterna och inte domstolen är ansvariga för utredningen av ärendet. Förhandlingsprincipen används oftast i sådana förfaranden där det är två relativt jämställda parter inför en neutral förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol.<sup>94</sup> Det går inte att ställa

---

<sup>87</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 95.

<sup>88</sup> Hellners och Malmqvist (2010) s. 81 f.

<sup>89</sup> Ragnemalm (2014) s. 81.

<sup>90</sup> Warnling-Nerep (2014) s. 43.

<sup>91</sup> Lavin (1989/90) s. 72.

<sup>92</sup> Wennergren och von Essen (2013) s. 88.

<sup>93</sup> Lavin (1990) s. 71.

<sup>94</sup> Ragnemalm (2014) s. 82.

förhandlingsprincipen mot officialprincipen. Eftersom officialprincipen inte representerar en speciell typ av process ger jämförelsen en felaktig bild av den processuella verkligheten.<sup>95</sup>

Enligt domstolsutredningen har de brister som förekommer i utredningen inte samma betydelse i alla måltyper, utan bör ses mot bakgrund av de intressen som gör sig gällande i den materiella lagstiftningen. I betydande omfattning tillgodoser principerna för bevisbörda och beviskrav behovet av att ta hänsyn till att dessa intressen växlar i karaktär och har olika tyngd i olika typer av mål. När det gäller att åstadkomma den materiella rättvisan i ett enskilt fall utgör de emellertid ganska trubbiga instrument enligt domstolsutredningen. Därför bör principerna för bevisbörda och beviskrav kompletteras av att domstolen utövar en materiell processledning. Denna är i sig ägnad att ge den materiella rätten genomslagskraft såväl i allmänhet som i det enskilda fallet, och det ligger i sakens natur enligt domstolsutredningen att den materiella processledningen alltid måste vara primär i förhållande till ett utnyttjande av principerna om bevisbörda och beviskrav. Någon närmare förklaring till varför den materiella processledningen ska vara primär gavs inte.<sup>96</sup> Domstolarnas initiativtagande i utredningen bör enligt förarbetena till förvaltningsprocesslagen oftast begränsas till att rätten ber parterna komplettera sin talan. Hur mycket aktivitet som krävs av domstolarna är växlande och beror på bland annat måltyp, om det finns en offentlig motpart och om den enskilda parten har ett ombud.<sup>97</sup> I ett enpartsmål där en enskild part inte har ombud och det framgår att parten har svårt att ta tillvara sin rätt bör särskilt aktiv processledning förekomma.<sup>98</sup>

Redan 1977, bara några år efter införandet av förvaltningsprocesslagen, skrev Gustaf Petrén en artikel som rörde själva kärnan av problemet med tillämpningen av officialprincipen i förvaltningsprocessrätten. Den viktiga frågeställningen han identifierade var: ”i vilka fall skall rätten avlägsna oklarheter som är av utslagsgivande betydelse för målets avgörande och i vilka fall skall rätten i stället låta en part som brustit i sin utredningsplikt bära följden av sin underlåtenhet eller oförmåga?”<sup>99</sup>

## 5.2 Målets beskaffenhet

En viktig fråga är därför när utredningen är fullgod eller när utredningsstandarden är uppnådd. Utredningsstandard är det minimikrav som måste uppnås för att beslutsfattaren ska uppfylla sitt utredningsansvar. Utredningsstandarden är kravet på utredningens omfattning och kvalitet som beslutsunderlag. Om beslutsfattaren inte uppfyller utredningsstandarden så ska dessa brister åtgärdas, målet kan inte avgöras förrän standarden är

---

<sup>95</sup> Wennergren och von Essen (2013) s. 83.

<sup>96</sup> SOU 1991:106 s. 527.

<sup>97</sup> Prop. 1971:30 s. 530.

<sup>98</sup> Lavin (1998/90) s. 72.

<sup>99</sup> Petrén (1977) s. 156.



uppfylld.<sup>100</sup> Vad utredningsansvaret innebär i praktiken varierar från måltyp till måltyp och är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Avgörande för omfattningen av utredningsskyldigheten är processföremålets natur och partsförhållandet i målet.<sup>101</sup> När utredningen är fullgod beror alltså på målets beskaffenhet. Det finns två faktorer som utgör målets beskaffenhet dels målets materiella karaktär, det vill säga de bestämmelser som finns i den materiella lagstiftningen om tyngden av enskildas och det allmännas intressen, dels partsförhållandena i målet.<sup>102</sup>

## 5.2.1 Målets materiella karaktär

Vad menas med målets materiella karaktär? Det finns flera olika faktorer som kan ha betydelse. När det gäller förvaltningsförfarandet angav besvärssakkunniga att myndighetens utredningsansvar var större i mål med starka allmänna intressen.<sup>103</sup> Tanken tycks ha varit densamma avseende förvaltningsdomstolarna. Dock verkar det ha skett en förskjutning mot att utredningsansvaret anses större i de fall som avgörandet är av stor vikt för den enskilda.<sup>104</sup> En svårighet när både allmänna och enskilda intressen gör sig gällande är att det inte är helt lätt att avgöra vilket syfte eller intresse som gör sig mest gällande.<sup>105</sup>

En annan faktor som påverkar målets materiella karaktär är ifall beslutet är betungande eller gynnande för den enskilda. Migrationsmål är i regel ansökningsmål där den enskilda vill ha en ”förmån”. Processledningen borde i så fall, eftersom det rör sig om ett beslut som är gynnande för den enskilda, vara begränsad.<sup>106</sup> Migrationsöverdomstolen har dock i ett flertal fall ansett att ett relativt omfattande utredningsansvar är motiverat i migrationsmål.<sup>107</sup> I förarbetena till utlänningslagen angavs att myndighetens initiativ i ett ansökningsärende i normalfallet utgörs av att myndigheten ger parten besked om att ansökan behöver kompletteras och med vad. En ansökan om asyl är dock en speciell ärendekategori eftersom den både är ett ansökningsärende och ett ärende där ett skyddsbehov kan föreligga. Följaktligen har myndigheten ett större utredningsansvar i ett ärende som rör en ansökan om asyl än i många andra ansökningsärenden.<sup>108</sup>

Ett alternativ till uppdelningen mellan beslut som är gynnande eller betungande är att ge domstolen ett större ansvar för utredningen av det rättsfaktum som den enskilde har bevisbördan för. von Essen menar att även om bevisbördereglererna spelar en viktig roll för omfattningen av

---

<sup>100</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 204.

<sup>101</sup> Prop. 2012/13:45 s. 113.

<sup>102</sup> Wennergren och von Essen (2013) s. 89.

<sup>103</sup> SOU 1964:27 s. 299.

<sup>104</sup> Wennergren och von Essen (2013) s. 90.

<sup>105</sup> von Essen (2017) s. 98.

<sup>106</sup> Se Wennergren och von Essen (2013) s. 91. Jfr. Sandesjö (2013) s. 91.

<sup>107</sup> Se MIG 2006:1. Jfr. MIG 2006:7; MIG 2007:12; MIG 2008:5; MIG 2011:15; MIG 2012:2; MIG 2012:11; MIG 2012:18; MIG 2014:21.

<sup>108</sup> Prop. 2004/05:170 s. 153 ff.

utredningsansvaret inverkar de inte på målets materiella karaktär. Istället speglar bevisbördereglerne ansvarsfördelningen eller partsförhållandet i målet.<sup>109</sup>

Även vilket beviskrav som ska ställas i målet anges ibland ha en viss påverkan på utredningsansvaret. I mål med strängare beviskrav ökar rättens ansvar för utredningen. En sådan koppling skulle få märkliga resultat om bevisbördans placering inte vägs in. Kopplingen mellan beviskravet och utredningsansvaret är svår att hitta i praxis.<sup>110</sup> I asylmål finns det enligt von Essen ett antal lättnader i beviskraven för den asylsökande.<sup>111</sup> Som nämnts tidigare har dock domstolarna i asylmål ett ganska långtgående utredningsansvar. Det verkar alltså inte som att bevislättnader i alla måltyper sammanfaller med att domstolens utredningsansvar minskar.

Sammanfattningsvis verkar det som att målets beskaffenhet är kopplat till målets betydelse eller vikt på så sätt att flera olika faktorer, som allmänna eller enskilda intressen, betungande beslut, beviskrav, kan påverka men ingen faktor är avgörande på egen hand. Att rangordna målets betydelse är ingen lätt uppgift. I den mån det är möjligt att rangordna måste resultaten även förändras med hänsyn till målets konkreta förhållanden. Ett avgörande som ger verkningar över en lång tidsperiod har större betydelse än ett som rör en kort tid osv. Om målet har större betydelse innebär det att mer krävs för att utredningen ska vara fullgod. Det går inte att ställa upp några generella kriterier för hur en gradering av ett måls betydelse ska gå till. Domstolen får istället göra en bedömning i det enskilda fallet.<sup>112</sup>

Om en bedömning ska göras utifrån målets betydelse och hänsyn även ska ta till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet vad gäller då i asylmål? Vägledning kan hämtas i det första fallet från Migrationsöverdomstolen rörande utredningsansvaret. Den asylsökande har i asylmål svårigheter att göra sina påståenden sannolika. Av den anledningen påverkas enligt Migrationsöverdomstolen domstolarnas officialprövningsskyldighet i 8 § förvaltningsprocesslagen av de speciella förhållanden som gäller för mål där skyddsbehov åberopas. Det har enligt Migrationsöverdomstolen även betydelse att besluten är oåterkalleliga, att de har stor betydelse för den enskildas liv samt att misstag kan leda till att enskilda utsätts för allvarliga kränkningar av sina mänskliga rättigheter. Trots att asylmål är ansökningsmål där den enskilde oftast är biträdd av ett offentligt biträde, den enskilde har bevisbördan för sina påståenden och processen är en tvåpartsprocess så kan domstolen få ett utredningsansvar. Migrationsöverdomstolen angav även att utredningsansvaret inte innebär att domstolen själv i alla lägen måste genomföra utredningen utan domstolen kan anvisa parterna om vilken utredning som behövs och sedan avgöra målet i befintligt skick om parterna inte bidrar med ny utredning.<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> von Essen (2017) s. 99.

<sup>110</sup> Wennergren och von Essen (2013) s. 90.

<sup>111</sup> Se von Essen (2017) s. 97; Jfr MIG 2007:9; MIG 2007:12.

<sup>112</sup> von Essen (2017) s. 99.

<sup>113</sup> MIG 2006:1.

## 5.2.2 Partsförhållandena

Domstolarna ska utreda varje mål så som dess beskaffenhet kräver. En del av målets beskaffenhet är som nämnts ovan målets materiella karaktär. Den andra delen som påverkar utredningsansvarets omfattning är partsförhållandena i målet, vilket innefattar partsställningen och vem som har bevisbördan.<sup>114</sup>

Utredning och processledning bör ske med stor försiktighet i flerpartsmål, det vill säga mål med fler än en enskild part. Skälet till försiktigheten är ganska uppenbar, utredning som är till fördel för en part är oftast till nackdel för den andra parten. Det blir därför svårt för domstolen att upprätthålla sin trovärdighet, objektivitet och opartiskhet om utredningsansvaret är alltför långtgående. Som huvudregel står därför enskilda parter i flerpartsmål själva för risken av eventuella brister i utredningen.<sup>115</sup> Enligt domstolsutredningen kan både en alltför aktiv eller passiv domare dra till sig misstankar om bristande neutralitet även om det troligen är ovanligare att någon anses vara partisk därför att denne är passiv. En klar regel i lagstiftningen eller praxis kring hur processledningen ska ske minskar risken för att någon anses vara partisk.<sup>116</sup>

I förvaltningsprocessrätten är oftast partsförhållandena så att en enskild står mot en offentlig part. Att domstolen ger ledning till den enskilda blir då mindre känsligt. Att kontrollera myndighetsbeslut, eller att den enskilde ska få sin sak prövad, är en av de viktigaste funktionerna som förvaltningsdomstolarna har. Att domstolen bistår den enskilde i större utsträckning bör därför vara tillåtet.<sup>117</sup> Det verkar bekräftas av praxis. Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att när styrkeförhållandet är lika ojämnt som i det aktuella fallet, där det var en enskild mot en kommun, vilar ett stort ansvar på domstolen att se till så att den enskilda parten inte blir lidande genom att beslutsunderlaget är bristfälligt. I målet var det enligt Högsta förvaltningsdomstolen osäkert vad som ingick i den kostnadspost som kommunen betecknat som hyra. Länsrätten hade trots osäkerheten lagt kommunens uppgifter till grund för sitt avgörande utan någon närmare utredning. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen hade målet inte blivit så utrett som dess beskaffenhet krävt.<sup>118</sup>

Som tidigare nämnt syftar domstolarnas utredningsansvar till att utredningen ska bli fullgod och kunna läggas till grund för ett avgörande. När domstolarna har nått upp till utredningsstandarden tar reglerna om bevisbördans placering vid. Hur långtgående utredning som krävs för att utredningen ska vara fullgod beror på målets beskaffenhet, där en viktig del är partsställningen. Av

---

<sup>114</sup> von Essen (2017) s. 102 f.

<sup>115</sup> Blomberg (2011) s. 52.

<sup>116</sup> SOU 1991:106 s. 527.

<sup>117</sup> Wennergren och von Essen (2013) s. 94.

<sup>118</sup> RÅ 2006 ref. 46.

ovanstående rättsfall verkar det som att domstolen har ett större ansvar när brister i utredningen kommer att vara till den enskildes nackdel. I de fallen krävs det alltså mer för att utredningen ska vara fullgod.<sup>119</sup> Bevisbördans placering är enligt von Essen en avgörande faktor när det gäller att bestämma domstolens utredningsansvar. Domstolen har enligt ovanstående resonemang ett större utredningsansvar när det är den enskilde som har bevisbördan.<sup>120</sup>

Även om domstolen har ett större ansvar för utredningen i förhållande till den enskilda parten så kan domstolen även processleda den offentliga parten. Det är alltså möjligt för domstolen att vidta utredningsåtgärder som är till nackdel för den enskilda. Det finns åtminstone tre skäl som talar för ett utredningsansvar även i förhållande till den offentliga parten. Domstolen kan inte alltid på förhand veta vilken part som kommer gynnas av en viss utredningsåtgärd. Den enskilde kan komma att gynnas av att domstolen aktivt processleder den offentliga parten.<sup>121</sup> I domstolsutredningen angavs att domstolen, särskilt om utredningen kan antas tala till förmån för den enskilde, bör kunna ta kontakt med parterna för att klara ut om deras underlåtenhet beror på ett förbiseende eller har andra skäl. Med tanke på domstolens utredningsansvar kan det dock inte undvikas att domstolen även tar initiativ till utredningsåtgärder utan att i förväg veta vilken part som kommer dra fördel av initiativet.<sup>122</sup>

En annan anledning till att det inte ska vara uteslutet att processleda den offentliga parten är att målet inom förvaltningsrätten är att nå ett materiellt riktigt resultat. Skulle domstolen underlåta att processleda det allmänna kan det leda till ett materiellt oriktigt resultat. Slutligen kommer en myndighet, som förlorar för att en viktig del av utredningen saknas, troligen att överklaga domen och anföra omständigheten i högre rätt som då kanske återförvisar målet.<sup>123</sup> Argumentet med att en offentlig part troligen överklagar fungerar enligt mig inte riktigt i migrationsärenden eftersom migrationsdomstolen i många fall blir sistan instans. Det finns ju i migrationsprocessen endast två domstolsinstanser och Migrationsöverdomstolen ger endast prövningstillstånd på prejudikatdispens och extraordinärdispens, vilket innebär att för de flesta asylmål är migrationsdomstolen sista instans. Om en migrationsdomstol inte processleder är det inte säkert att Migrationsverket vid ett överklagande får prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen.

Det finns även argument mot att domstolen har ett utredningsansvar i förhållande till den offentliga parten. Även om det finns ett samhällsintresse för materiellt riktiga utgångar i förvaltningsmål är det förvaltningsmyndigheternas ansvar att aktivt förverkliga de intressen som den materiella lagstiftningen ger uttryck för. Förvaltningsdomstolarna har inte ansvar för att den materiella lagstiftningens bakomliggande intressen förverkligas. Dessutom är den enskildes rättsskydd centralt för processen i

---

<sup>119</sup> Wennergren och von Essen (2013) s. 96.

<sup>120</sup> von Essen (2017) s. 104.

<sup>121</sup> von Essen (2017) s. 106.

<sup>122</sup> SOU 1991:106 s. 533.

<sup>123</sup> von Essen (2017) s. 106; SOU 1991:106 s. 531.

den mening att den enskilda ska kunna få till stånd en prövning av det som myndigheterna har beslutat. Mot den bakgrunden är inte utebliven processledning av den offentliga parten direkt problematisk.<sup>124</sup>

I migrationsmål för domstolarna ibland ex officio in landinformation som Migrationsverket inte har åberopat och som är till nackdel för enskild part. Att domstolen på eget initiativ tar in landinformation bör endast vara tillåtet om målets materiella karaktär gör att den nya informationen måste föras in för att utredningen ska vara fullgod så att målet kan avgöras. Om informationen inte krävs för att uppnå utredningsstandarden har domstolen börjat sträva efter att uppnå ett visst resultat, vilket är Migrationsverkets roll.<sup>125</sup>

### 5.3 Sammanfattande slutsatser

Det är domstolarna som har ansvaret för att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Domstolarna ska alltså se till att utredningen är fullgod och kan ligga till grund för ett avgörande. Målets beskaffenhet utgörs av två delar; målets materiella karaktär och partsförhållandena i målet. Målets materiella karaktär kan påverkas av flera faktorer. De olika faktorerna är starka allmänna eller enskilda intressen, om målet är ett ansökningsmål och beviskravet. Ingen av dessa faktorer avgör ensamt målets materiella karaktär utan hänsyn tas till alla. Utredningsansvaret i asylmålen är stort även om flera av faktorerna pekar på att det inte borde vara så. Asylärenden är ansökningsmål och det finns vissa lättnader i beviskravet. Det som talar för ett stort utredningsansvar är att det i förarbeten till utlänningslagen, praxis och doktrin angetts att enskilda sökande har ett starkt intresse av ett korrekt avgörande.

Partsförhållandet i målet kan även påverka processledningen. För partsförhållandena är den viktiga frågan vem som kommer drabbas av bristerna i utredningen. Om bristerna drabbar den enskilde krävs det mer för att utredningen ska anses fullgod. Om två enskilda parter står mot varandra är utredning som är till fördel för den ena som regel till nackdel för den andra. Att domstolen då går in och processleder kan leda till att domstolen inte ses som opartisk eller objektiv längre. När det är en enskild part mot en offentlig part blir det mindre känsligt att processleda den enskilde. Partsförhållandet i asylmål är sådant att en enskild part, den asylsökande, står mot en offentlig part. Vilket i sig talar för att processledning av den enskilda är mindre känsligt i denna typen av mål. Enligt praxis från Högsta förvaltningsdomstolen vilar det i fall där styrkeförhållandet är ojämnt ett större ansvar på domstolen att se till att den enskilda parten inte blir lidande av att beslutsunderlaget är bristande. I det tidigare nämnda fallet var det en kommun mot en enskild part. Styrkeförhållandet borde gå att jämföras med en enskild mot

---

<sup>124</sup> von Essen (2017) s. 107.

<sup>125</sup> Wennergren och von Essen (2013) s. 101.

Migrationsverket. Domstolarna bör alltså ha ett större utredningsansvar i förhållande till den enskilda på grund av det ojämna styrkeförhållandet.

Asylmåls betydelse är svårt att avgöra utifrån de generella kriterierna som tidigare ställdes upp. Ingen av faktorerna ligger ensam till grund för målets materiella karaktär utan istället är målets betydelse avgörande och domstolen bör göra en värdering i det enskilda fallet. Partsförhållandena verkar inte heller ge mycket vägledning. Partsförhållandena är desamma i alla migrationsärenden men utredningsansvaret skiljer sig åt.

Eftersom även Migrationsverket ska utreda ärendet så som dess beskaffenhet kräver är det intressant att se om ärendets beskaffenhet är annorlunda hos förvaltningsmyndigheterna. Alla materiella faktorer skulle även kunna ha betydelse för målets beskaffenhet även vid Migrationsverkets men de verkar vara svårt att ställa upp generella kriterier för en gradering av målets betydelse. Utifrån praxis verkar det avgörande för målets betydelse i asylärenden vara skyddsbehovet. Partsförhållandet ser annorlunda ut i första instans där Migrationsverket är beslutsmyndighet och det inte finns en motpart. Att förfarandet hos Migrationsverket inte är en tvåpartsprocess påverkar utredningen vilket kommer tas upp i nästa kapitel.

## 6 Faktorer som påverkar utredningsansvaret

I det här avsnittet kommer faktorer som påverkar utredningsansvaret att tas upp. Beviskravet och bevisbördan togs även upp i det förra kapitlet. Att ställa upp en generell mall för målets beskaffenhet i olika ärenden och utifrån målets beskaffenhet avgöra utredningsansvarets omfattning visade sig vara svårt att göra. Därför kommer i det här kapitlet en utförligare beskrivning av hur beviskravet och bevisbördan påverkar utredningsansvaret i asylmål att göras. Dessutom kommer utredningsbördan och dess placering att tas upp. Den enskildes ombud är en annan faktor som kan påverka utredningsansvarets omfattning. Tvåpartsprocessen infördes, vilket togs upp i andra kapitlet, för att öka öppenheten i processen och för att sökanden skulle få en tydligare bild av Migrationsverkets argumentation. Hur tvåpartsprocessen påverkar utredningsansvarets omfattning kommer tas upp i detta kapitel.

### 6.1 Bevisbörderegler

Bevisbörda är ett begrepp med vilket avses det förhållande att den part som inte kan styrka det rättsfaktum han eller hon åberopar som grund för sitt yrkande inte heller kan få den av honom eller henne begärda rättsföljden. Med andra ord är det den som har bevisbördan som måste bevisa sitt påstående för att få det resultat han eller hon eftersträvar.<sup>126</sup>

Det kan ses som en aning missvisande att använda begreppet bevisbörda inom asylrätten. Termen har en annan betydelse inom asylrätten jämfört med övrig svensk rätt. Sökandens skyldighet att lägga fram omständigheter som är relevanta för ansökan innebär inte att den sökande har bevisbördan i den betydelsen som är gängse i svensk rätt, vilket normalt betyder att sökanden ska lägga fram omständigheter som styrker ansökan. Det ansvar som istället åligger sökanden i ett asylärende är att avge en rimlig och trovärdig berättelse. Kraven som ställs på sökanden i asylmål kan istället för bevisbörda kallas informationsbörda.<sup>127</sup> Diesen använder begreppet informationsbörda på ett annat sätt och menar att partens del av utredningsbördan utgörs av en informationsbörda.<sup>128</sup> Eftersom bevisbörda är det begrepp som används mest frekvent och många källor inte alls använder ordet informationsbörda har jag valt att använda mig av begreppet bevisbörda. De gånger informationsbörda används är när det förs fram argument kring att utredningsbördan utgörs av en informationsbörda. Begreppet används då i den betydelsen som det har enligt Diesen.

---

<sup>126</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 201.

<sup>127</sup> SOU 2006:6 s. 219.

<sup>128</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 208.

## 6.1.1 Generellt om bevisbördan i asymål

Betydelsen av en så fullständig utredning som möjligt växlar mellan olika måltyper. Enligt domstolsutredningen är reglerna om bevisbörda och beviskrav tillsammans med den materiella processledningen viktiga för att ta hänsyn till de växlande intressena i olika måltyper.<sup>129</sup> Om myndigheten har ansvaret för utredningen av ärendet innebär det att bördan av brister i bevisningen inte ska bäras av den enskilde förrän utredningsstandarden är uppnådd. Att det saknas en fullgod utredning ska alltså inte vara till den enskildes nackdel vid avgörandet.<sup>130</sup>

Hur bevisbördan är placerad varierar i olika måltyper. I brottmål är bevisbördan fast placerad på åklagarsidan, åtalet kommer att ogillas om inte åklagaren kan bevisa sitt gärningspåstående. I tvistemål är bevisbördan däremot som regel uppdelad mellan parterna. Den som påstår något i processen har som huvudregel bevisbördan för påståendet, men det finns många undantag. Bevisbördan kan vara omkastad beroende på presumtioner, materiella lagregler, branschpraxis, tidigare praxis mellan parterna eller bero på vilken typ av bestridandegrund som svaren åberopar för bemötandet av kärandens yrkanden. I praktiken hoppar bevisbördan under en process mellan parterna. Först har käranden bevisbördan för sina påståenden och sedan han eller hon har klarat av sin uppgift går bevisbördan över på svaren som ska bevisa det han eller hon har lagt fram till stöd för sitt bestridande. I mål där bevissvårigheter är vanligt kan målet avgöras till förmån för den som lagt fram den mest sannolika versionen. Denna form av bevisbedömning som kallas överviktsprincipen återfinns även i vissa indispositiva tvistemål.<sup>131</sup>

Inom asylrätten har den enskilda bevisbördan för att han eller hon är flykting.<sup>132</sup> Enligt UNHCR:s handbok är det en allmän rättslig princip att den som åberopar en viss omständighet även har bevisbördan för den. Det är alltså den asylsökande som ska göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt.<sup>133</sup> Det slog även Migrationsöverdomstolen fast i ett avgörande. Det är enligt Migrationsöverdomstolen en vedertagen bevisrättslig princip inom förvaltningsrätten att den som ansöker om en förmån har bevisbördan för att han eller hon uppfyller de krav som enligt lag krävs för att förmånen ska beviljas. Migrationsöverdomstolen konstaterade att bevisbördan således initialt ligger på sökanden även när frågan rör uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl. Bevisbördans placering kan förändras senare om den sökande lyckas göra de förhållanden han eller hon åberopar sannolika.<sup>134</sup> Ett annat sätt att se på bevisbördans placering är att den sökande har bevisbördan för

---

<sup>129</sup> SOU 1991:106 s. 527.

<sup>130</sup> SOU 2010:29 s. 407.

<sup>131</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 201 f.

<sup>132</sup> Prop. 2004/05:170 s.155.

<sup>133</sup> Se UNHCR:s handbok para. 196. Jfr prop. 2009/10:31 s. 27; Skyddsgrundsdirektivet artikel 4.1

<sup>134</sup> MIG 2006:1.



förmåner och myndigheten har bevisbördan för betungande beslut. Bevisbördan i ansökningsärenden ligger på den som ansöker om att få ta del av en legal rättighet. Det innebär att bevisbördan i asylärenden i samtliga instanser ligger på den som ansöker om asyl. Den asylsökande har att bevisa att kriterierna för asyl är uppfyllda genom de omständigheter som framlagts till stöd för denna rätt.<sup>135</sup> Myndighetens ställning i form av företrädare för stats- och samhällsintressen kan leda till ett utökat utredningsansvar när den enskilda har bevisbördan. Myndigheten kan inte nöja sig med att den enskilda förlorar på grund av bevisbördans placering utan måste ta tillvara på de bakomliggande samhällsintressena. Utredningsansvarets omfattning ökar med de bakomliggande intressenas styrka.<sup>136</sup>

Handboken anger även att de fall där sökanden kan styrka alla sina påståenden kommer vara undantag och inte regel. De som flyr undan förföljelse har oftast bara med sig det allra nödvändigaste och saknar ofta identitetshandlingar. Så medan bevisbördan i princip ligger på den sökande delas skyldigheten att ta reda på och värdera alla relevanta fakta mellan den sökande och utredaren.<sup>137</sup> Ett liknande resonemang återfinns i praxis. Enligt Migrationsöverdomstolen kan den sökande ha svårt att tillhandahålla bevisning. På grund av svårigheterna för sökande kan Migrationsverket och i vissa fall även en migrationsdomstol få dela ansvaret för att fastställa vissa fakta trots att den sökande har bevisbördan från början. Utredningsansvaret innebär även att det allmänna i vissa fall måste hjälpa sökanden med att få autenticiteten i originalhandlingar bedömd av svenska ambassader eller låta sökanden få besvara frågor vid en förhandling.<sup>138</sup> Migrationsverket har alltså en skyldighet att hjälpa den sökande med att få fram nödvändig bevisning om det är möjligt. Om beviskravet inte är uppfyllt bör myndigheten, innan bevisbördans placering blir avgörande, ta ställning till om ytterligare utredning är möjlig. Om Migrationsverket har en rimlig möjlighet att kontrollera en uppgift men inte gör det går bevisbördan över på Migrationsverket.<sup>139</sup>

## 6.1.2 Bevisbördans placering i några specifika situationer

En asylsökande som påstår sig vara minderårig har bevisbördan för att göra sin uppgivna ålder sannolik. Han eller hon kan erbjudas möjligheten att använda en läkarundersökning som ett bevismedel för att uppfylla sin bevisbörda. Det finns dock enligt Migrationsöverdomstolen ingen skyldighet för Migrationsverket att erbjuda en läkarundersökning, endast en skyldighet att informera om möjligheten att genomgå en sådan. En medicinsk åldersbedömning är dock endast ett av flera bevismedel som den enskilde kan använda sig av för att uppfylla sin bevisbörda vad åldern beträffar.<sup>140</sup>

---

<sup>135</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 202.

<sup>136</sup> Edelstam (1995) s. 208.

<sup>137</sup> UNHCR:s handbok para. 196.

<sup>138</sup> MIG 2007:12.

<sup>139</sup> Se Lerwall (2016) s. 51. Jfr Edelstam (1995) s. 213.

<sup>140</sup> MIG 2014:1.

Även om bevisbördan som huvudregel ligger på den sökande i asylmål flyttas i vissa fall bevisbördan från den sökande till myndigheten.<sup>141</sup> När tortyr åberopas gäller ett utökat utredningsansvar enligt Europadomstolen. Sverige fälldes i domstolen för bristande utredning av den tortyr som sökanden hade åberopat. Den sökande hade lämnat in ett läkarintyg som bevis på att han hade blivit torterad. Även om läkarintyget inte var skrivet av en expert på tortyrskador räckte det enligt Europadomstolen för att göra den sökandes uppgifter trovärdiga. Efter att den sökande lämnat trovärdiga uppgifter om tidigare utsatthet för tortyr eller omänsklig behandling går hela bevisbördan över på Migrationsverket att motbevisa förekomsten av tortyr.<sup>142</sup> Enligt FN:s tortyrkommitté övergår bevisbördan på staten i de fall där den sökande lämnat tillräckligt detaljerade uppgifter om den tortyr som åberopats.<sup>143</sup> Även enligt svensk praxis anses utredningsansvaret hos migrationsdomstolen aktualiseras när en utlänning gett in ett läkarintyg till domstolen som indikerade att han eller hon varit utsatt för tortyr i hemlandet. Intyget var inte utfärdat av en expert men indikerade att den sökandes skador uppkommit på grund av tortyr. Vid ett sådant förhållande borde migrationsdomstolen inhämtat ett expertutlåtande. Migrationsdomstolen kunde valt att inhämta ett utlåtande eller överlåtit uppdraget att göra motsvarande utredning på Migrationsverket.<sup>144</sup> Migrationsverkets utredningsansvar aktualiserades när en utlänning till Migrationsverket gett in ett läkarintyg som tydde på att han varit utsatt för tortyr i hemlandet. Migrationsverket borde därför ha inhämtat ett expertutlåtande gällande skadornas uppkomst.<sup>145</sup> När sökanden åberopar att han eller hon har varit utsatt för tortyr ska det utredas. Den information som bör tas fram är bland annat omständigheterna som ledde fram till tortyren, vilket inkluderar gripandet eller bortförandet, en beskrivning av tortyren med ungefärliga datum och tider, en beskrivning av förövarna samt en beskrivning av de skador som tortyren medförde och en beskrivning av eventuella vapen eller redskap som förövarna använde.<sup>146</sup>

Även i de fall som en asylsökande tidigare varit utsatt för förföljelse så flyttas bevisbördan från den sökande till Migrationsverket. Det är då myndigheten som ska visa att risken för förföljelse inte längre kvarstår. Artikel 4.4 EU:s skyddsgrundsdirektiv anger att det faktum att den sökande redan har varit utsatt för förföljelse eller annan allvarlig skada, eller för direkta hot om sådan förföljelse eller sådan skada, är en allvarlig indikation på att den sökandes fruktan för förföljelse är välgrundad eller att det finns en verklig risk för att han eller hon kommer att lida allvarlig skada, såvida det inte finns goda skäl att anta att sådan förföljelse eller allvarlig skada inte kommer att upprepas. Att den sökande tidigare har varit förföljd medför en bevislättning och bevisbördan flyttas över till myndigheten. Det är myndigheten som ska visa att det finns goda skäl att anta att förföljelsen inte kommer upprepas.<sup>147</sup> En harmonisering på asylrättens område har under de senaste åren genomförts

---

<sup>141</sup> Feijen och Frennmark (2011) s. 22.

<sup>142</sup> R.C. v. Sweden, no. 41827/07, 9 mars 2010, p. 53.

<sup>143</sup> A.S v. Sweden, CAT/C/25/D/149/1999, 15 februari 2001, par. 8.6.

<sup>144</sup> MIG 2012:2.

<sup>145</sup> MIG 2014:21.

<sup>146</sup> Feijen och Frennmark (2011) s. 72 f.

<sup>147</sup> Feijen och Frennmark (2011) s. 22.

inom EU. EU:s skyddsgrundsdirektiv är ett minimidirektiv som införlivades i svensk rätt den 1 januari 2010.<sup>148</sup>

För vissa omständigheter är det Migrationsverket som har bevisbördan. Enligt Migrationsöverdomstolen har Migrationsverket i fall där en utlänning gjort sannolikt att han eller hon har ett behov av lokalt skydd bevisbördan för att det föreligger ett internt flyktalternativ som gör att det inte kan anses finnas ett behov av internationellt skydd. Vilka krav som ställs på Migrationsverket för att myndigheten ska ha uppfyllt sin bevisbörda varierar beroende på anledningen till att utlänningen är skyddsbehövande gentemot hemorten och situationen i det aktuella landet. Migrationsöverdomstolen anförde att det företrädesvis är Migrationsverkets ansvar att identifiera det område i hemlandet som skulle kunna utgöra ett internt flyktalternativ i det enskilda fallet. För att ett internt flyktalternativ ska anses föreligga ställs det i målet upp två kriterier. För det första måste det vara frågan om ett relevant alternativ. Domstolen förklarar det som att den enskilde på en annan ort måste ha tillgång till ett effektivt skydd. För det andra ska det vara rimligt att utlänningen utnyttjar det interna flyktalternativet.<sup>149</sup> Enligt en rapport från UNHCR får frågan om internt flyktalternativ inte tas upp för första gången i beslutet. Den sökande ska få möjlighet att besvara påståenden om interna flyktalternativ och kommentera eventuell landinformation som Migrationsverket har använt som underlag för bedömningen att intern flykt är ett godtagbart alternativ.<sup>150</sup>

Enligt Migrationsöverdomstolen ligger det i sakens natur att bevisbördan för att en uteslutandegrund föreligger vilar på staten.<sup>151</sup> Av Migrationsöverdomstolens praxis framgår att frågan om uteslutandegrunder ingår som en del av prövningen av om en utlänning är flykting. Om migrationsdomstolen överväger att bevilja uppehållstillstånd och flyktingstatusförklaring ansvarar domstolen för att grunderna för eventuell uteslutning blir klarlagda i tillräcklig omfattning för att domstolen ska kunna bedöma om uteslutandegrunderna aktualiseras.<sup>152</sup>

Migrationsverket kan avvisa en ansökan med hänvisning till att den sökande har en sådan anknytning till ett annat land än sitt hemland att det är rimligt för honom eller henne att resa dit. Om Migrationsverket istället för att pröva asylansökan i sak avvisar den med hänvisning till ett säkert tredjeland ankommer det på Migrationsverket att göra samtliga förutsättningar för tillämpningen av bestämmelsen sannolika.<sup>153</sup>

---

<sup>148</sup> Prop. 2009/10:31; SFS 2009:1542.

<sup>149</sup> MIG 2009:4.

<sup>150</sup> Feijen och Frennmark (2011) s. 64.

<sup>151</sup> MIG 2011:24; MIG 2012:14.

<sup>152</sup> MIG 2016:22.

<sup>153</sup> MIG 2015:12

## 6.2 Beviskrav

För att ett bevistema ska anses fastställt och kunna ligga till grund för den yrkade rättsföljden måste bevisningen ha en viss styrka. Beviskravet är den stryka på bevisningen som krävs. Hur högt beviskravet ställs skiftar mellan olika måltyper. Inom förvaltningsrätten är bilden av beviskraven och deras nivåer något oklar. Det finns enligt Diesen flera orsaker bakom oklarheterna, dels saknas det i förvaltningsdomstolarna en konsekvent och stringent tillämpning av olika bevisuttryck. Dels finns det inom förvaltningsprocessen mål av många olika slag och de olika måltyperna medför olika krav på bevisningens styrka.<sup>154</sup>

I asylmål bör ett alltför strikt beviskrav inte tillämpas enligt UNHCR:s handbok med tanke på de svårigheter i bevishänseende som följer av den speciella situationen som en asylsökande befinner sig i.<sup>155</sup> Migrationsöverdomstolen har även i sin praxis uttalat sig om beviskraven. Enligt Migrationsöverdomstolen är det en grundläggande princip att det är den asylsökande som ska göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt. Den sökande ska även göra sin identitet sannolik. När det gäller påståenden om risk för förföljelse bör beviskraven inte ställas alltför högt då det sällan går att lägga fram fullständig bevisning som klart styrker en sådan risk. Om sökandens berättelse framstår som trovärdig och sannolik får den därför godtas enligt Migrationsöverdomstolen.<sup>156</sup> I förarbetena till utlänningslagen betonades att beviskravet inte ska ställas alltför högt när det gäller påståenden om politisk förföljelse. Enligt föredraganden kan det sällan läggas fram fullständig bevisning som klart styrker att det finns en sådan risk. Sökandens berättelse bör därför godtas så länge den framstår som trovärdig och sannolik.<sup>157</sup> I ett annat rättsfall angav Migrationsöverdomstolen att det ligger i sakens natur att många av de förhållanden som åberopas av en asylsökande angående sitt skyddsbehov inte kan göras sannolika med skriftlig eller annan bevisning. Migrationsdomstolen hänvisade till ovan nämnda förarbetsuttalande som anger att beviskraven inte kan ställas allt för högt eftersom det sällan kan läggas fram fullständig bevisning som styrker risken för förföljelse. Enligt Migrationsöverdomstolen måste motsvarande synsätt även anläggas när den sökande gör gällande att han eller hon är skyddsbehövande i övrigt. Sökandens berättelse får därför godtas om den framstår som trovärdig och sannolik.<sup>158</sup> Beviskravet när det gäller risk för tortyr och annan grym, omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning ska enligt motiven till utlänningslagen inte heller ställas för högt eftersom någon fullständig bevisning oftast inte kan läggas fram.<sup>159</sup>

Det kan enligt UNHCR:s handbok även efter att den sökande försökt styrka sin berättelse saknas bevisning beträffande vissa uppgifter. Det kan inte

---

<sup>154</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 223.

<sup>155</sup> UNHCR:s handbok para. 197.

<sup>156</sup> Se MIG 2007:9 Jfr Prop. 2009/10:31 s. 127.

<sup>157</sup> Prop. 1996/97:25 s. 98.

<sup>158</sup> MIG 2007:12.

<sup>159</sup> Prop. 1996/97:25 s.102.

krävas att den sökande ska bevisa vart och ett av sina påståenden. Uppkomna tvivelsmål är ofta nödvändiga att betrakta till den sökandes fördel.<sup>160</sup> Tvivelsmålets fördel bör endast tillämpas när all tillgänglig bevisning har inhämtats och kontrollerats och när utredaren är förvissad om den sökandes allmänna trovärdighet. Uppgifterna den sökande lämnat måste vara sammanhängande och rimliga de får inte strida mot allmänt kända fakta.<sup>161</sup> Även Migrationsöverdomstolen har uttalat sig om tvivelsmålets fördel. Den asylsökande får förmånen av bevislätnadsregeln endast om han eller hon har gjort ett ärligt försök att styrka sin berättelse och den sökandes allmänna trovärdighet inte ifrågasätts.<sup>162</sup>

Enligt Diesen talar en rad avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen och uttalanden i doktrin för att normalkravet på bevisning inom förvaltningsrätten är sannolikt. Han ställer upp en sjugradig skala från lägsta till högsta beviskrav. Antagligt, bevisövertikt, sannolikt, klar och övertygande bevisning (styrkt), ställt utom rimligt tvivel, uppenbart och full säkerhet. Den sökande bör i asylmål få en viss lättnad i processen men det bör ske genom en överflyttning av utredningsbördan. Det är därför inte nödvändigt att även sänka beviskravet. Eftersom bevismaterialet innehåller ett subjektivt element, välgrundad fruktan för förföljelse där fruktan är subjektivt, kommer bevisprövningen innehålla en trovärdighetsbedömning. Om myndigheten, som har utredningsbördan, inte kan lägga fram utredning som minskar trovärdigheten i den sökandes uppgifter kan den sökandes berättelse så länge den är rimlig och trovärdig räcka för att uppfylla den sökandes bevisbörda. Övervägande skäl talar därför enligt Diesen för att beviskravet sannolikt som är huvudregel inom förvaltningsrätten ska tillämpas även i asylmål.<sup>163</sup>

## 6.3 Utredningsbörda

Enligt Diesen är den viktigaste frågan ur bevissynpunkt dock inte bevisbördans placering utan frågan om vem som ska producera den bevisning på vilken bevisvärderingen sker. Den part som har bevisbördan har inte nödvändigtvis även skyldigheten att ta fram det underlag som behövs för bevisprövningen. Normalt följer utredningsbördan bevisbördan med det finns exempel från olika rättsområden på att det går att skilja mellan bevisbörda och ”utredningsbörda”. Så måste även ske i flyktingärenden enligt Diesen.<sup>164</sup> Eftersom Diesens resonemang kring utredningsansvaret bygger på beviskravet som gäller i asylmål och bevisbördans placering, har jag valt att ta upp frågan efter dessa avsnitt även om han anser att det är den viktigaste frågan.

---

<sup>160</sup> Se UNHCR:s handbok para. 203; Jfr prop. 1996/97:25 s. 98.

<sup>161</sup> UNHCR:s handbok para. 204.

<sup>162</sup> MIG 2007:12.

<sup>163</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 225 f.

<sup>164</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 203.

### 6.3.1 Utredningsbördans placering

Utredningsbördan, det vill säga ansvaret för anskaffning och framförande av bevisen, ligger oftast på den part som har bevisbördan. Den som har bevisbördan måste normalt presentera processmaterial till stöd för sin talan, om det inte sker kan inte heller bevisbördan uppfyllas.<sup>165</sup> I asylmål ligger bevisbördan enligt UNHCR:s handbok i princip på sökanden men utredningsbördan delas mellan den sökande och utredaren.<sup>166</sup>

Till att börja ligger utredningsbördan på den asylsökande i form av en upplysningsskyldighet.<sup>167</sup> Det framgår av UNHCR:s handbok. Enligt handboken ska de relevanta uppgifterna i det enskilda fallet i första hand tillhandahållas av den sökande själv.<sup>168</sup> Enligt allmänna principer så har sökanden och Migrationsverket en delad skyldighet att ta fram bevisning och utreda ärendet.<sup>169</sup> Migrationsöverdomstolen har uttalat att det för att den sökande ska kunna få uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt ställs krav på att den sökande talar sanning och hjälper utredaren så att alla fakta i ärendet kan klarläggas. Med hänsyn till de svårigheter som sökanden kan ha att tillhandahålla bevisning kan Migrationsverket och ibland även en migrationsdomstol, trots att bevisbördan initialt ligger på sökanden, i vissa fall få dela ansvaret för att fastställa fakta. Utredningsansvaret avseende fakta kan även innebära att myndigheterna i vissa fall måste bistå den sökande med att få autenticiteten i originalhandlingar bedömda av svenska ambassader eller låta sökande få besvara frågor vid en förhandling.<sup>170</sup>

Enligt UNHCR:s handbok ska den sökande tala sanning och bistå utredaren helt och hållet så att alla fakta kan klarläggas fullständigt. Den sökande bör även anstränga sig för att underbygga sina uppgifter genom all tillgänglig bevisning. Om bevisning saknas bör den sökande ge en tillfredställande förklaring till varför bevisningen saknas. Den sökande bör lämna all relevant information om sig själv samt detaljerat redogöra för tidigare uppgifter så att utredaren har möjlighet att fastställa alla väsentliga fakta. Den sökande bör uppmanas att ge en sammanhängande redogörelse för de grunder som åberopas till stöd för ansökan om flyktingskap och besvara alla frågor som ställs.<sup>171</sup> Beroende på värdet av den information som den sökande har givit, hur trovärdiga och tillförlitliga uppgifterna är och vilken motbevisning som myndigheten har frambringat kan den sökande ha uppfyllt sin bevisbörda. De speciella omständigheter som gäller i asylärenden med ett främmande språk, främmande land och att den sökande inte kan förväntas skaffa fram bevis från det land han eller hon flytt, innebär enligt Diesen att utredningsbördan för den sökande måste anses vara ytterst begränsad.<sup>172</sup> En grundläggande del av

---

<sup>165</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 204.

<sup>166</sup> UNHCR:s handbok para. 196; Feijen och Frennmark (2011) s. 20.

<sup>167</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 207.

<sup>168</sup> UNHCR:s handbok para 195.

<sup>169</sup> Prop. 2016/17:17 s. 64.

<sup>170</sup> MIG 2007:12.

<sup>171</sup> UNHCR:s handbok para. 205 a.

<sup>172</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 208.

utredningen är fastställandet av den sökandes identitet. Det framgår av EU:s skyddsgrundsdirektiv art 4.1 att den sökande så snart som möjligt ska presentera alla de uppgifter och handlingar som denne förfogar över som rör identitet och tidigare hemvist. Identiteten fastställs genom ID-handlingar, om sådana finns. Många asylsökande saknar dock ID-handlingar när de kommer fram till asyllandet.<sup>173</sup> För att uppfylla utredningsbördan borde det i många fall räcka med att den sökande försöker svara på utredarens frågor och ger in den bevisning han eller hon har tillgång till. Sökandens del av utredningsansvaret kan betecknas som en informationsbörda. När sökanden har gjort det som ankommer på denne övergår utredningsansvaret till Migrationsverket. Det här innebär enligt Diesen att det som inte kunnat utredas inte kan läggas den sökande till last utan istället ska tolkas så att bristen inte motsäger dennes egna uppgifter.<sup>174</sup>

I förarbetena till 1989 års utlänningslag angavs att det nästan alltid kan krävas att utlänningen lämnar alla relevanta uppgifter i ärende om avvisning eller utvisning.<sup>175</sup> Migrationsöverdomstolen har uttalat att asylprocessen är utformad för att prövningen ska kunna ske på ett så rättssäkert sätt som möjligt redan i den ordinarie processen hos Migrationsverket eller migrationsdomstolarna. Processen ska utmynna i ett lagakraftvunnet beslut rörande frågan om avvisning eller utvisning. En asylsökande kan därför endast i undantagsfall anses ha giltig ursäkt för att inte ha åberopat alla för prövningen relevanta omständigheter innan ett sådant lagakraftvunnet beslut föreligger. Det är därför sedan ärendet nått verkställighetsstadiet endast undantagsvis möjligt att pröva omständigheter som inte har kunnat åberopas tidigare.<sup>176</sup> I förarbetena finns några exempel på vad som kan utgöra en ”giltig ursäkt”, om sökanden i hemlandet utsatts för traumatiska upplevelser som har varit svåra att berätta om i ett tidigare skede eller om det rör sig om nya tidigare okända sakuppgifter som den sökande inte kunnat eller borde ha känt till.<sup>177</sup> Har dessa skyldigheter fullgjorts av den sökande har han eller hon även uppfyllt sin del av utredningsbördan. Om den sökande inte uppfyllt sin upplysningsskyldighet och därmed de krav som kan ställas på den sökande beträffande utredningen kan bristen vara till den sökandes nackdel vid prövningen.<sup>178</sup>

I flyktingärenden ställs generellt höga krav på beslutsunderlaget. Det krävs att den beslutande myndigheten tillser att utredningen blir fullgod eftersom ett negativt beslut för den enskilde kan handla om liv och död. För en rättssäker prövning krävs att beslutfattaren använder alla medel som står till buds för att beslutsunderlaget ska vara tillräckligt brett, djupt och kvalitetssäkrat för att myndigheten på goda grunder ska kunna försvara sina slutsatser. Det finns resursbegränsningar, både kapacitetsmässigt och ekonomiskt samtidigt som det är förknippat med svårigheter att inhämta säker

---

<sup>173</sup> Se Feijen och Frennmark (2011) s. 80; Jfr UNHCR:s handbok para. 196.

<sup>174</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 208.

<sup>175</sup> Prop. 1988/89:86 s. 119.

<sup>176</sup> MIG 2007:13.

<sup>177</sup> Prop. 2004/05:170 s. 227.

<sup>178</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 208.

information från somliga främmande länder. Men begränsade resurser är inte en giltig anledning till att eftersätta utredningsstandarden. Standarden är ett minimikrav och sätter den undre gränsen för en rättssäker prövning. Ambitionen från den utredande myndigheten bör vara att deras beslutsunderlag ska överskrida minimistandarden med god marginal.<sup>179</sup>

Utredaren bör enligt UNHCR:s handbok försäkra sig om att den sökande lägger fram sitt fall så fullständigt som möjligt och att all tillgänglig bevisning lämnas. Utredaren bör även bedöma den sökandes trovärdighet och utvärdera bevisningen för fastställandet av de objektiva och subjektiva faktorerna i ärendet. Faktorerna bör utredaren hänföra till de relevanta kriterierna i 1951 års konvention för att få fram en riktig slutsats i frågan om den sökandes flyktingskap.<sup>180</sup> Enligt Diesen bör det ställas mycket höga krav på att informationsinhämtningen är aktuell och adekvat samt att källorna är tillförlitliga när det gäller frågan om fruktan för förföljelse är välgrundad. Ärendet är inte färdigt för beslut om inte standarden i det aktuella fallet är uppnådd. Rättsföljden av att utredningen inte når upp till utredningsstandaren är att utredningen ska fortsätta till dess att standarden är uppnådd.<sup>181</sup> Enligt UNHCR:s handbok är införskaftet av fakta ofta inte fullständigt förrän en rad omständigheter fastställts. Att belysa enstaka händelser utan att se till helhetsbilden kan vara missvisande. Även om ingen händelse självständigt framstår som speciellt betydelsefull kan en obetydlig incident vara droppen som får bägaren att rinna över. Även om en enskild händelse är otillräcklig grund för flyktingskap kan alla de av sökanden skildrade händelserna sammantaget göra hans eller hennes fruktan för förföljelse välgrundad enligt UNHCR:s handbok.<sup>182</sup>

Målet för en prövning i migrationsmål är att uppnå ett materiellt riktigt beslut. Myndigheten har därför en skyldighet att genomföra en omfattande utredning. Det krävs en allsidig utredning för att säkerställa ett riktigt beslut, vilket innebär att utredningsansvaret som regel bör sträcka sig längre än till de omständigheter som har anförts av sökanden. Utredningsstandardens nivå ska även variera i relation till både den individuella och allmänna risken för förföljelse. En större allmän risk för förföljelse i det aktuella landet innebär att utredningen måste vara mer omfattande för att godtas som underlag för att inte bevilja uppehållstillstånd enligt Diesen. På samma sätt innebär en större individuell risk för förföljelse att utredningen ska vara mer omfattande.<sup>183</sup> Den sökandes huvuduppgift är att tala sanning och bistå utredaren så att alla fakta i målet klarläggs. Utredarens uppgift är att försäkra sig om att den sökande lägger fram sitt fall så fullständigt som möjligt och att all tillgänglig bevisning lämnas. Eftersom det inte kan förutsättas att den asylsökande vet vad som är relevant för asylutredningen är det utredarens ansvar att hjälpa den sökande identifiera vad som är av vikt för asylutredningen.<sup>184</sup>

---

<sup>179</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 205.

<sup>180</sup> UNHCR:s handbok para. 205 b.

<sup>181</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 205.

<sup>182</sup> UNHCR:s handbok para. 201.

<sup>183</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 206.

<sup>184</sup> Feijen och Frennmark (2011) s. 62.



### 6.3.2 Benefit of the doubt

Benefit of the doubt ska enligt UNHCR:s handbok ges den sökandes berättelse och annan inlämnad bevisning om den sökandes allmänna trovärdighet är tillfredställande. Flyktingar har svårt att bevisa vart och ett av sina påståenden och det är därför nödvändigt att betrakta uppkomna tvivelsmål till den sökandes fördel.<sup>185</sup> Att bevissvårigheter nämns som skälet till att principen behövs tyder på att principen betraktats som en form av bevislindring. Diesen menar dock att principen bör ses på ett annat sätt. Eftersom en asylsökande i svensk rätt bara ska göra grunderna för uppehållstillstånd sannolika behövs inte någon bevislindring. Beviskravet är redan lägre än vad som gäller i tvistemål och brottmål. Därför bör principen om benefit of the doubt tillämpas vid bedömningen av utredningskravens uppfyllande och inte vid bevisvärderingen. I svensk rätt bör alltså principen enligt Diesen tillämpas så att brist på utredning ska tolkas som brist på motbevis.<sup>186</sup> Freijen och Frennmark har en annan åsikt. De menar att principen om benefit of the doubt är väl befast i svensk rätt. Bevislätnadsregeln bör dock endast tillämpas när tillräckligheten av asylberättelsen samt sannolikheten redan har prövats och det inte finns skäl att betvivla den sökandes allmänna trovärdighet.<sup>187</sup> I praxis omnämns benefit of the doubt som en bevislätnadsregel.<sup>188</sup>

Om principen om benefit of the doubt används som Diesen förespråkar skulle ordningen vara som följer. För Migrationsverket gäller att när den sökande har gjort vad som ankommer på denne går utredningsansvaret över på Migrationsverket. Först i form av en utredningsstandard, om utredningsstandarderna inte är uppnådd finns det inte tillräckligt med underlag för ett beslut. Sedan i form av ett utredningskrav vilket innebär att kvarstående brister går ut över Migrationsverket. Det som inte kan utredas ska inte läggas den sökande till last utan tolkas som att bristen inte motsäger den sökandes uppgifter.<sup>189</sup> För migrationsdomstolarna gäller att domstolen ansvarar för att utredningsstandarderna uppnås. Om det efter att utredningsstandarderna uppnåtts fortfarande finns brister i utredningen måste domstolen avgöra vem dessa brister ska gå ut över, den sökande eller myndigheten. Bristerna kan ligga den sökande till last om han eller hon har brutit i sin informationskyldighet och till exempel inkommit med felaktiga uppgifter. Om Migrationsverket inte har uppfyllt sin utredningsbörda till exempel för att Migrationsverket inte klarat av att kontrollera den sökandes uppgifter ligger bristerna Migrationsverket till last. Den sökandes uppgifter ska då tagas för goda enligt principen benefit of the doubt.<sup>190</sup>

---

<sup>185</sup> UNHCR:s handbok para. 203 – 204.

<sup>186</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 208 f.

<sup>187</sup> Freijen och Frennmark (2011) s. 188 f.

<sup>188</sup> MIG 2007:12; MIG 2007:33; MIG 2011:24; MIG 2012:14.

<sup>189</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 208.

<sup>190</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 209 f.

Den tillämpning av principen *benefit of the doubt* som Feijen och Frennmark förespråkar samt som används av Migrationsöverdomstolen är en annan.<sup>191</sup> Principen tillämpas som en bevislätnadsregel. För att den asylsökande ska få förmånen av bevislätnaden så ska han eller hon ha gjort ett ärligt försök att styrka sin berättelse och den sökandes allmänna trovärdighet ska inte ifrågasättas. När Migrationsverket eller domstolarna prövar de åberopade skyddsskälerna kan den sökande ha gjort sin berättelse sannolik på två sätt; antingen genom åberopad bevisning eller genom att den sökande har bedömts vara trovärdig och därför får förmånen av det uppkomna tvivelsmålet.<sup>192</sup>

## 6.4 Ombud

Myndighetens utredningsskyldighet påverkas enligt skyddsgrundsutredningen av om den sökande företräds av ett ombud eller inte. Generellt sätt har myndigheten ett större ansvar för att hjälpa en enskild sökande som saknar biträde jämfört med en sökande som företräds av ett biträde.<sup>193</sup> I asylärenden är det oftast ett offentligt biträde som är rättsligt ombud. Offentligt biträde förordnas enligt 18 kap. utlänningslagen.<sup>194</sup> Av 18 kap. 1 § första stycket 2 p. utlänningslagen framgår att offentligt biträde skall förordnas i mål och ärenden om utvisning för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Av uttalanden i förarbetena till utlänningslagen framgår att det offentliga biträdet har en viktig roll i asylprocessen för att värna om rättssäkerheten. Att den asylsökande så tidigt som möjligt under processen får tillgång till ett offentligt biträde anses vara viktigt. Tanken är att biträdet genom att vara delaktigt redan i början av processen ska bidra till att effektiviteten ökar.<sup>195</sup> Det offentliga ombudets betydelse i asylmål har bekräftats av Migrationsöverdomstolen. Det finns en presumtion för att utlänningslagen har en rätt till ett offentligt biträde i asylmål. När utlänningslagen uttryckte missnöje med sitt ombud borde det därför inte tolkats som om han eller hon inte ville ha ett ombud alls. Migrationsdomstolen borde istället för att entlediga det offentliga ombudet pröva frågan om byte av ombud.<sup>196</sup>

I ett JO-beslut har ombudsmannen påtalat hur viktigt det är att ett offentligt biträde förordnas innan den muntliga asylutredningen genomförs. Beslutet kom efter att advokaten Krister Wiegandt gjort en anmälan till JO angående det faktum att han i ett antal ärenden förordnats först efter att all utredning i ärendet var genomförd. I sitt beslut hänvisar JO till den presumtion för att ett offentligt biträde ska förordnas som infördes den 1 juli 1978. JO hänvisar även till prop. 1977/78:90 där det framgår att en viss utredning kan behövas

---

<sup>191</sup> Feijen och Frennmark (2011) s. 188 f.; MIG 2007:12.

<sup>192</sup> MIG 2007:12.

<sup>193</sup> SOU 2006:6 s. 204.

<sup>194</sup> Diesen m.fl. (2012) s. 294.

<sup>195</sup> Prop. 1988/89:86 s. 131.

<sup>196</sup> MIG 2006:2.

för att bedöma om ett offentligt biträde är nödvändigt men det är centralt att det offentliga biträdet förordnas i ett tidigt skede.<sup>197</sup>

Enligt Diesen gör inte det förhållande att den sökande i asylprocessen regelmässigt har ett juridiskt ombud att utredningsbördan för den enskilde ökar.<sup>198</sup> Parternas förmåga att processa bör inte påverka den principiella omfattningen av domstolens utredningsansvar. Utredningsansvaret går hela tiden ut på att nå den punkt då utredningen är fullgod och målet kan avgöras. Den praktiska hanteringen hos domstolen påverkas dock av parternas förmåga. Om parterna är svaga måste domstolen vara mer aktiv för att nå upp till utredningsstandarden.<sup>199</sup> Enligt domstolsutredningen bör principen vara att den enskilde aldrig ska förlora på att han eller hon har anlitat ett ombud. Skickligheten varierar mellan ombuden och det kan uppstå behov av processledning även om en part har ombud. Om det finns regler för processledningen som innebär att en part med ombud får mindre hjälp än andra parter riskerar den förstnämnda att drabbas av ett oriktigt avgörande. På grund av det ovanstående bör enligt domstolsutredningen inte gränserna för domstolens processledning uppgifter dras snävare om en part har ombud utan samma regler bör gälla oavsett om parten har ombud eller inte. Ombudets skicklighet kommer ändå påverka hur mycket processledning som behövs och processledning kommer vara vanligare i fall där den enskilde inte har ett ombud eller har ett mindre skickligt ombud.<sup>200</sup>

Mot uttalandena i doktrin och förarbeten om att domstolens principiella utredningsansvar inte bör minska för att den enskilde har ett ombud kan ställas ett mål från Migrationsöverdomstolen. Frågan i målet var om migrationsdomstolen enligt utredningsskyldigheten i 8 § förvaltningsprocesslagen måste påtala för en part att en viss omständighet inte är notorisk och att bevisning därför måste föras fram. Migrationsdomstolen ansågs inte vara skyldig att upplysa den sökande om att han borde inkomma med ytterligare bevisning med hänsyn till att ombudet redan borde ha förstått det. Ombudet hade betecknat konflikten som notorisk och inte givit in någon bevisning om den. Det framgick av Migrationsverkets beslut att verket inte ansåg att konflikten var allmänt känd. Utifrån att Migrationsverket inte ansåg att konflikten var allmänt känd borde ombudet enligt Migrationsöverdomstolen dragit slutsatsen att bevisning om konflikten skulle ges in till migrationsdomstolen.<sup>201</sup>

Det finns i svensk lag ingen särskild reglering av det offentliga bitrådets roll i asylprocessen. Bitrådets roll och skyldigheter har inte heller i sin helhet preciserats av Migrationsöverdomstolen. Vissa riktlinjer finns dock för bitrådenas arbetsuppgifter. Det offentliga biträdet ska informera den asylsökande om de rättigheter och skyldigheter den sökande har. Biträdet ska även hjälpa den sökande att klargöra omständigheterna som ligger till grund

---

<sup>197</sup> JO dnr 5434-2008, beslut 2009-12-17.

<sup>198</sup> Se Diesen m.fl. (2012) s. 208.; Jfr. Wennergren och von Essen (2013) s. 101.

<sup>199</sup> Se Wennergren och von Essen (2013) s. 101; Jfr. SOU 1991:106 s. 528.

<sup>200</sup> SOU 1991:106 s. 529

<sup>201</sup> MIG 2012:18.

för asylansökan i form av en skriftlig inlägga. Under den muntliga utredningen ska biträdet ställa kompletterande och klargörande frågor till sin klient.<sup>202</sup> Enligt ett uttalande från Sveriges advokatsamfundets generalsekreterare får en advokat inte utan klientens samtycke redovisa uppgifter till Migrationsverket som är till nackdel för klienten. Det är heller inte förenligt med advokatetiska förpliktelser att utreda sin klient.<sup>203</sup> Uttalandet var en reaktion på ett mail där Migrationsverket presenterade sitt nya arbetssätt.<sup>204</sup>

## 6.5 Tvåpartsprocessen

Förfarandet inom migrationsprocessen är en tvåpartsprocess. Tanken bakom tvåpartsprocessen var att den skulle bidra till att uppfylla kravet att målet ska vara så utrett som dess beskaffenhet kräver. Processmaterialet i en tvåpartsprocess blir fylligare genom parternas aktiva deltagande. Enligt förarbetena skulle även den sökande dra fördel av att Migrationsverket är part i processen. Genom Migrationsverkets agerande kan den sökande få bättre kunskap om vad som krävs av henne eller honom för att vinna framgång i processen och på vilka grunder som beslutet fattas.<sup>205</sup>

Dahlgren sammanfattar fördelarna med tvåpartsprocess i jämförelse med enpartsprocess med fyra effekter på handläggningen i domstol. En rättssäkerhets- och kvalitetseffekt vilket innebär att den enskildes processföring underlättas och det finns skäl att anta att avgörandenas materiella kvalitet förbättras. En förtroendeeffekt, det allmänna förtroendet för att målen avgörs på ett opartiskt sätt av domstolarna förstärks. En överprövningseffekt vilket innebär att överrätternas överprövande funktion kommer bättre till sin rätt eftersom bevisning och annan utredning koncentreras till den första domstolen i instanskedjan. Slutligen en prejudikatbildningseffekt, en förstärkning av prejudikatbildningen sker genom den offentliga partens besvärsmått.<sup>206</sup>

Det är inte alltid till den enskildas fördel att det finns en motpart som säger emot den enskilda parten, men utredningsmaterialet blir fylligare i en tvåpartsprocess genom att parterna för en dialog. Domstolen avlastas från en del av arbetet med att se till att sakfrågorna i målet blir tillräckligt utredda genom att parterna i en tvåpartsprocess bidrar till ett fylligare utredningsmaterial. När parterna själva bidrar mer till utredningen minskar behovet av aktivitet från domstolen när det gäller att skaffa in utredning i målet. Det finns en risk för att den beslutande myndigheten kan uppfattas som

---

<sup>202</sup> Feijen och Frennmark (2011) s. 39

<sup>203</sup> Se [www.advokatsamfundet.se/Nyhetsarkiv/2016/juli/aktuell-information-rorande-migrationsverkets-andrade-arbetssatt-som-paverkar-offentliga-bitradens-arbetsuppgifter](http://www.advokatsamfundet.se/Nyhetsarkiv/2016/juli/aktuell-information-rorande-migrationsverkets-andrade-arbetssatt-som-paverkar-offentliga-bitradens-arbetsuppgifter), besökt 2017-11-25; Jfr. JO 2006/07 s. 172.

<sup>204</sup> [www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet\\_sv/advokatycket/e-post\\_fran\\_migrationsverket\\_4\\_juli\\_2016\\_bitradens\\_arbetsuppgifter.pdf](http://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet_sv/advokatycket/e-post_fran_migrationsverket_4_juli_2016_bitradens_arbetsuppgifter.pdf), besökt 2017-11-25.

<sup>205</sup> Prop. 2004/05:170 s. 105.

<sup>206</sup> Dahlgren (1991/92) s. 241.

partisk när den hämtar in utredning i målet, speciellt om det visar sig att utredningen är till nackdel för den enskilda parten. En fördel med att domstolen inte står för all utredning är att risken att domstolen på grund av sina utredningsåtgärder framstår som partisk minskar.<sup>207</sup> Enligt regeringen begränsas domstolens utredningsskyldighet i praktiken kraftigt av att det rör sig om en tvåpartsprocess men utredningsskyldigheten försvinner inte helt.<sup>208</sup> Processmaterialet kan bli fylligare genom att parterna för in utredning och ibland räcker den utredningen för ett avgörande. I de fall där ytterligare utredning krävs har domstolen fortfarande ett utredningsansvar. Att den enskilde intar en svag ställning i förhållande till myndighetsmotparten förstärker utredningsskyldigheten.<sup>209</sup>

Förvaltningsdomstolarna blev i en enpartsprocess en övermyndighet med uppgift att se till att det allmännas intresse tillgodosågs. Detta var en kvarleva från tiden innan förvaltningsprocesslagen då ingen större skillnad gjordes mellan förvaltning och förvaltningsrättskipning. Utgångspunkten bör enligt Dahlgren vara att en allmän förvaltningsdomstols funktion är att avgöra tvister mellan samhället och medborgarna. Den andra funktionen domstolen måste fylla i en enpartsprocess, att bevaka allmänna intressen, hör inte till den rättskipande rollen. Genom införandet av en tvåpartsprocess bör förvaltningsdomstolarna helt slippa denna dubbla funktion.<sup>210</sup> I en enpartsprocess, som hos Migrationsverket, ska myndigheten både ta tillvara på det allmännas intresse gentemot den enskilde och tillämpa gällande rättsregler opartiskt.<sup>211</sup>

## 6.6 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis finns det flera faktorer som påverkar utredningsansvaret. Bevisbördan och beviskraven påverkar vem det är som ska bevisa sitt påstående och vilken nivå som krävs för att något ska vara bevisat. En annan viktig del är utredningsbördan, det vill säga vem som ska göra den utredning som ligger till grund för beslutet. Slutligen är det ombud och tvåpartsprocessen som påverkar processen genom att behovet av aktivitet från beslutsfattaren minskar.

Bevisbördan ligger som huvudregel till en början på den sökande. Det finns undantag från huvudregeln till exempel så har Migrationsverket bevisbördan för att någon av uteslutandegrunderna föreligger. Att bevisbördan för uteslutandegrunder ligger på Migrationsverket är logiskt med tanke på att det är lättare att ta fram utredning på att uteslutandegrunder förekommer än att föra fram bevisning för att ingen av uteslutandegrunderna är tillämplig. Migrationsverket har även bevisbördan för att det finns ett säkert tredje land. Bevisbördan kan övergå från den sökande till Migrationsverket. Detta sker

---

<sup>207</sup> SOU 1999:16 s. 207.

<sup>208</sup> Prop. 2004/05:170 s. 139.

<sup>209</sup> Se Edelstam (1995) s. 144. Jfr RÅ 2006 ref. 46.

<sup>210</sup> Dahlgren (1991/92) s. 245.

<sup>211</sup> Edelstam (1995) s. 140.

till exempel om den sökande har lämnat in ett läkarintyg som anger att den sökandes skador kan ha orsakats av tortyr. Det är då Migrationsverkets ansvar att inhämta ett läkarintyg från en expert, verket kan inte avslå ansökan utan ytterligare utredning. Om den sökande har gjort sannolikt att han eller hon är i behov av internationellt skydd är det Migrationsverket som har bevisbördan för att det finns ett internt flyktalternativ.

Enligt Europadomstolen gäller ett utökat utredningsansvar när tortyr åberopas. Domstolen anser att om den sökande har lämnat trovärdiga uppgifter går bevisbördan över på myndigheten. När det gäller tortyr verkar det finnas två element dels att beslutsfattaren har ett utökat utredningsansvar om den sökande anger att han eller hon har varit utsatt för tortyr, och dels att efter att den sökande har lagt fram trovärdiga uppgifter om att han eller hon har blivit utsatt för tortyr så övergår bevisbördan på myndigheten, som har att motbevisa förekomsten av tortyr. En parallell kan dras till föregående kapitel och MIG 2006:1. Utredningsansvaret ökar i förhållande till målets betydelse. Utgången i ett mål där den sökande kan ha utsatts för tortyr är av stor vikt både för den enskilda och det allmänna.

Enligt Diesen är beviskravet i asylmål som regel sannolikt vilket är det samma som normalkravet på bevisningen inom förvaltningsrätten. Även enligt praxis ska den sökande göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt. Enligt UNHCR:s handbok ska beviskravet i asylmål inte vara alltför strikt med tanke på de bevismässiga svårigheterna. Att beviskravet inte ska vara alltför strikt skulle kunna tala för att ett beviskrav som är lägre än det som är normalt i förvaltningsmål ska tillämpas i asylmål. Som Diesen påpekar så ligger inte hela utredningsbördan i asylprocessen på den sökande. Det innebär att den sökande redan har fått en lättnad i processen och beviskravet bör därför vara detsamma som gäller normalt i förvaltningsrätten. Huvudregeln är alltså att den sökande ska göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt. Migrationsdomstolarna tillämpar i asylmål benefit of the doubt som en bevislättnadsregel. En sökande som inte har nått upp till beviskravet sannolikt kan därför ändå få asyl om hans eller hennes berättelse framstår som trovärdig.

Utredningsbördan följer normalt bevisbördan men ibland ligger utredningsbördan på en annan än den part som har bevisbördan. Det bör enligt Diesen vara så även i Migrationsärenden. Utredningsbördan bör enligt UNHCR:s handbok delas mellan den sökande och utredaren. Först är det den sökande som har utredningsbördan i form av en upplysningsplikt. För att den sökande ska uppfylla sin upplysningsplikt behöver han eller hon tala sanning och hjälpa utredaren så att alla fakta i ärendet kan utredas. Av svensk praxis framgår det även att även om utredningsbördan initialt ligger på den sökande kan Migrationsverket eller en migrationsdomstol i vissa fall få dela ansvaret med den sökande för fastställande av fakta. Anledningen till denna delning av utredningsbördan är de svårigheter som den sökande har att framställa bevisning. Att den sökande har svårt att framställa bevisning kan bero på flera orsaker. En av orsakerna är att det helt enkelt inte finns någon bevisning att framföra. En annan anledning är att den enskilda sökande inte har tillräckliga

resurser för att ta fram den informationen som behövs. I den typen av fall kan den delade utredningsbörda innebära att Migrationsverkets resurser kan användas för att inhämta den utredning som behövs.

Diesen anser att principen om benefit of the doubt inte ska tillämpas som en bevislätnadsregel. Istället ska principen tillämpas vid bedömningen om utredningsbördan är uppfylld. Diesen menar att beviskravet sannolikt som gäller i asylmål redan är så lågt att det inte behövs någon bevislätnad. Principen ska tillämpas på så sätt att brist på utredning tolkas som brist på motbevis. Den sökande ska därför om han eller hon har gjort det som krävs av honom eller henne under utredningen få sin önskade rättsföljd. För närvarande är det inte så här som principen tillämpas i svensk rätt utan benefit of the doubt tillämpas som en bevislätnadsregel.

Det angavs i domstolsutredningen att en enskild part som anlitar ett ombud inte bör komma i ett sämre läge. Ett skickligt ombud kommer framföra utredning som är till den enskildes fördel och föra processen framåt. Skickligheten hos ombuden varierar dock, alla har inte kunskapen för att göra en noggrann utredning. Den enskilda bör enligt mig inte straffas för ombudets okunskap. I de fall som det finns ett ombud men denna inte lyckas få utredningen till den punkten att den är fullgod bör det fortfarande vara beslutsfattarens uppgift att se till att utredningen blir fullgod. Dock så verkar det enligt svensk praxis vara så att parten kan förlora på att ha ett ombud. Av MIG 2012:18 framgår det att ombudet borde ha förstått att bevisning krävdes kring de omständigheter parten hävdade var allmänt kända men som Migrationsverket inte ansåg vara allmänt kända. Eftersom den sökande inte inkom med bevisning rörande de omständigheter som Migrationsverket inte ansåg vara allmänt kända förlorade den sökande målet. Att den enskilda parten har ett ombud påverkar hur mycket beslutsfattaren i praktiken behöver processleda och utreda men bör enligt min mening inte påverka det principiella ansvaret för utredningen. Av MIG 2012:18 framstår det som att den sökande förlorade på att ha ett ombud som inte uppmärksammade den sökande på att han behövde bevisa de påståenden han angav som allmänt kända. Processledning i form av att uppmärksamma den sökande om att han behövde framföra bevisning hade varit enkelt för domstolen att ge.

Tvåpartsmål påverkar utredningsansvaret på så sätt att parterna själva i större utsträckning bidrar med processmaterialet och domstolarna därför i praktiken inte behöver vara lika aktiva. Utredningsansvaret bör enligt min mening dock fortfarande vara detsamma oavsett om det är ett tvåpartsmål eller inte. Uttalandena i förarbetena angav att tvåpartsmålet kommer göra så att beslutsunderlaget genom parternas försorg blir fylligare. I de fall som parterna lämnar in tillräckligt med material för att utredningen ska vara fullgod och kan ligga till grund för ett beslut behöver domstolen inte processleda i någon större utsträckning. Om parterna däremot inte har lämnat in tillräckligt med material för att domstolen ska kunna fatta ett beslut är det fortfarande domstolens principiella ansvar att se till att utredningen är fullgod. Det är först efter att utredningen är fullgod, i den meningen att den är tillräcklig för att fatta ett beslut, som eventuella kvarvarande brister i

utredningen går ut över parterna. Exempelvis om en part inte lämnar in bevisning kring en omständighet för att parten anser att omständigheten är allmänt känd och Migrationsverket gör en invändning till att saken skulle vara allmänt känd skulle det kunna leda till att parten lägger fram bevisning för sitt påstående. Domstolen skulle i det fallet inte ha behövt processleda parten i den delen och materialet blir fylligare genom att parterna lägger fram sin syn på den andra partens talan. Men om den sökande trots Migrationsverkets invändning inte försöker bevisa sitt påstående blir frågan om utredningsstandarden är uppfylld. Om inte utredningsstandarden har uppnåtts har domstolen ett utredningsansvar även om det är en tvåpartsprocess.

Den tidigare migrationsprocessen var inte en tvåpartsprocess i någon av instanserna. Istället var det en administrativ process där överklagandet skedde till en förvaltningsmyndighet, Utlänningsnämnden. Enligt Dahlgren blir domstolen i ett enpartsmål en slags övermyndighet med ansvar för att tillgodose det allmännas intressen. I ett tvåpartsmål kan däremot domstolen koncentrera sig på sin uppgift vilket är att avgöra tvister. Under handläggningen hos Migrationsverket är det inte ett tvåpartsmål. Vilket innebär att Migrationsverket i praktiken måste bidra med mer utredning eftersom parterna inte på samma sätt gemensamt ser till att bidra med utredning. Eftersom Migrationsverket både ska ha rollen som beslutsfattare och tillvarata det allmännas intresse utgör inte en enpartsprocess här ett problem. En enpartsprocess hos migrationsdomstolarna hade varit problematiskt eftersom domstolen lättare hade kunnat framstå som partisk.



# 7 Analys

Analysen ska besvara frågeställningarna som togs upp i det inledande kapitlet. En del analys har förts i sammanfattningarna till varje kapitel allting kommer inte upprepas i det här kapitlet men vissa upprepningar är tyvärr oundvikliga. Istället försöker jag i den här avslutande analysen visa hur de olika delarna samspelar och påverkar varandra.

## 7.1 Skiljer sig Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas roll åt i förvaltningsprocessen på ett sätt som påverkar utredningsansvaret?

Den mest grundläggande skillnaden mellan Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas roll är samma som skillnaderna mellan förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarna. I förvaltningsprocessen eftersträvas ett materiellt riktigt resultat och syftet med processen är att nå ett materiellt riktigt resultat. Migrationsverket får innanför ramarna för bland annat objektivitetsprincipen och legalitetsprincipen vara intressebejakande. I rollen som förvaltningsmyndighet ska Migrationsverket alltså både fatta beslut i asylärenden och bejaka de intressen som uttrycks i utlänningslagen. Det är inte lika självklart vad förvaltningsdomstolarnas roll är. Länge har förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter behandlats på samma sätt. von Essen är en av de som anser att förvaltningsdomstolarna har en renodlat rättskipande roll. Förvaltningsdomstolarna verkar under inflytande av bland annat EU-rätten har fått en tydligare delning från förvaltningsmyndigheterna och ska numera inte sträva efter ett visst materiellt resultat.

Den här skillnaden leder till att Migrationsverket som beslutsfattare får bejaka de intressen som finns och arbeta mot ett visst resultat. Migrationsdomstolarna har däremot inget ansvar för att bevaka de intressen som kommer till uttryck i den materiella lagstiftningen. Migrationsdomstolarna får föra in material i utredningen i den utsträckningen som krävs för att utredningsstandarden ska uppnås. Att föra in ytterligare material till exempel landinformation som är till nackdel för den enskilda och som inte åberopats av Migrationsverket ligger alltså oftast utanför migrationsdomstolarnas roll. Om en migrationsdomstol handlar på det sättet har den börjat arbetat för ett visst resultat i målet vilket inte är domstolens roll. Domstolarnas roll är att göra en efterhandskontroll av Migrationsverket och se till att verket inte har överträtt sina befogenheter, tolkat eller tillämpat lagen på fel sätt.

Eftersom Migrationsverket är den första instansen är det väldigt viktigt att ärendet blir ordentligt utrett redan här. Det är viktigt att tyngdpunkten i utredningen ligger i första instans av flera skäl. En ordentlig utredning hos Migrationsverket innebär förhoppningsvis färre överklaganden vilket innebär minskade kostnader i processen. Ett annat skäl är att det medför en oerhörd stress för de enskilda att vänta på ett beslut. Om tyngdpunkten ligger i första instans bidrar det till att ett slutgiltigt avgörande kommer snabbare. För att korta ner väntetiderna infördes ett speciellt instansordningssystem i migrationsärenden. Migrationsverkets beslut kan överklagas till en av migrationsdomstolarna och migrationsdomstolarnas beslut kan överklagas till Migrationsöverdomstolen. Den vanliga instansordningen i förvaltningsärenden är förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen. Det innebär att migrationsprocessen bara har två domstolsinstanser istället för de vanliga tre. Därtill så kan Migrationsöverdomstolen bara ge prejudikatdispens eller extraordinärdispens vilket innebär att majoriteten av ärendena endast prövas av migrationsdomstolen. Att det bara finns två domstolsinstanser varav den ena kräver prövningstillstånd innebär att om utredningen som Migrationsverkets beslut grundar sig på innehåller brister som utreds först i migrationsdomstolen finns det en risk att den sökande förlorar sin rätt till en överprövning. Allt material blir i så fall prövat först i migrationsdomstolen som i många fall även är sista instans.

Eftersom tyngdpunkten i förfarandet och då även utredningen ska ligga i första instans skulle en tanke kunna vara att Migrationsverket har ett något större utredningsansvar än migrationsdomstolen. Jag anser att det inte är så. Utifrån lagtexten framgår att förvaltningsdomstolar ska utreda målet så som dess beskaffenhet kräver. Att även Migrationsverket ska utreda mål så som dess beskaffenhet kräver framgår av förarbetena till utlänningslagen. Detta tyder på att Migrationsverket har samma utredningsansvar som migrationsdomstolarna. Edelstam har argumenterat för att förvaltningsmyndigheter har ett större utredningsansvar än förvaltningsdomstolar på grund av 4 § förvaltningslagen eftersom myndigheterna ska tillämpa vägledningsskyldigheten ex officio. En så vidsträckt tolkning av 4 § förvaltningslagen har inte stöd i lagens förarbeten. Tyngdpunkten ska ligga i första instans men det bör enligt min mening inte minska migrationsdomstolarnas principiella utredningsansvar. I praktiken kommer större delen av utredningen ske redan innan målet kommer till migrationsdomstolarna. Domstolen ska i huvudsak överpröva myndighetens beslut och riktigheten i det. Men i de fall som det finns brister i myndighetens utredning bör migrationsdomstolarna ha ett lika stort utredningsansvar som Migrationsverket.

## 7.2 Vilka faktorer påverkar utredningsansvarets omfattning i asylmål?

Förvaltningsdomstolarna har ett utredningsansvar enligt 8 § förvaltningsprocesslagen och förvaltningsmyndigheterna har ett utredningsansvar enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer. Efter införandet av den nya förvaltningslagen kommer även förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar framgå av lagstiftningen. Den 23 § i den nya förvaltningslagen ska enligt förarbetena vara en kodifiering av praxis och motsvarar i princip 8 § förvaltningsprocesslagen. Enligt förarbetena kan den praxis som vuxit fram kring 8 § förvaltningsprocesslagen användas som vägledning i tolkningen av den nya förvaltningslagens 23 § första och tredje stycket. Det är svårt att förutse vad den nya förvaltningslagen kommer innebära för asylmålen innan den börjar tillämpas. Viss vägledning går att hämta i ordalydelsen, förarbetena och tidigare praxis. Utifrån ordalydelsen och förarbetsuttalandena verkar den nya lagens 23 § inte leda till några drastiska förändringar men löser vissa brister som påtalats i den nuvarande regleringen.

Förarbetena till den nya förvaltningslagen tog upp vissa problem med utredningsskyldigheten. Genom att lagstadga om utredningsskyldigheten även för förvaltningsmyndigheterna kan dessa problem lösas. En av de viktigaste punkterna är att tyngdpunkten i förfarandet ska ligga i första instans. Eftersom officialprincipen än så länge bara finns lagstadgad för förvaltningsdomstolarna finns det en risk för att utredningen först där blir ordentligt genomförd. En annan faktor som har tagits upp är att det är otillfredsställande att en så viktig del av förfarandet som utredningsskyldigheten endast har utvecklats i allmänna principer och praxis. Även om det inte är helt ovanligt att lagstiftaren går långsammare fram än rättstillämparen är det inte helt bra. En kodifiering av praxis löser det här problemet. Dock blir i så fall den nya lagen endast på den nivå som praxis ligger på nu. Att principen blir lagstadgad ger en viss tyngd och förarbetena till den nya lagen kan bidra med en del vägledning. Risken om praxis fortsätter utvecklas är att lagstiftaren återigen går långsammare fram än rättstillämparen.

Som tidigare nämnts ska migrationsdomstolarna och Migrationsverket, enligt 8 § förvaltningsprocesslagen respektive allmänna förvaltningsrättsliga principer, se till så att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Målets beskaffenhet utgörs av målets materiella karaktär och partsförhållandena i målet. Den viktigast faktorn för att avgöra målets beskaffenhet i asylmål verkar vara skyddsbehovet. Om det föreligger ett större skyddsbehov i målet är utredningsansvaret större. Andra saker som påverkar utredningsansvaret är bevisbördans placering, beviskravet, om den sökande har ett ombud, vilken instans det är och tvåpartsförhållandet. Att hålla isär de olika delarna är inte helt lätt. Åtminstone på migrationsrättens område verkar det som att de olika delarna påverkar varandra och omfattningen av utredningsansvaret kan därför

inte bara baseras på en del. Istället måste alla delar vägas samman för att få fram utredningsansvarets omfattning i det enskilda fallet. Även mellan olika asylmål kan utredningsansvaret skilja sig åt, exempelvis beroende på vilken vikt avgörandet har för den enskilde eller det allmänna.

För att ett beslut ska kunna fattas måste utredningen nå upp till utredningsstandarden, den måste vara fullgod. När bristerna i utredningen ligger den enskilde i fatet krävs det mer processledning från det allmänna. Om bristerna i utredningen däremot är till myndighetens nackdel behöver domstolen inte bistå med processledning på i lika stor utsträckning. I vissa fall kan processledning till fördel för det allmänna anses ligga utanför domstolens ansvarsområde. Alltför omfattande processledning, speciellt till fördel för det allmänna kan uppfattas som att domstolen är partisk. Allt för långtgående processledning i de fallen kan gå över till att domstolen försöker uppnå ett visst materiellt resultat. Det är först när utredningen i målet uppgår till en fullgod nivå som bevisbördans placering påverkar utgången. Om det efter att utredningsstandarden är uppnådd fortfarande finns en avgörande del som inte är bevisad får parten som har bevisbördan lida av bristen i utredningen. När det gäller Migrationsverket ser det lite annorlunda ut. Eftersom Migrationsverket är både beslutsmyndighet och förvaltningsmyndighet får verket arbeta för ett visst resultat. Efter det att utredningen har uppnått en tillräckligt hög standard för att ligga till grund för ett avgörande kan Migrationsverket fortsätta med sin utredning. Om den ytterligare utredningen, som går utöver utredningsansvaret, leder fram till ett avslag har Migrationsverket ändå inte gått utanför ramarna för sitt uppdrag. Om domstolen gjort samma ytterligare utredning utöver utredningsansvaret hade domstolen gått utanför sin roll som förvaltningsdomstol. Förvaltningsdomstolar har inte samma dubbla roll som förvaltningsmyndigheter och ska därför inte göra ytterligare utredning utöver utredningsansvaret. Efter att utredningsstandarden är uppnådd tar domstolens utredningsansvar slut.

Beviskravet i asylmål är sannolikt vilket framgår av Migrationsöverdomstolens praxis. Att nå upp till beviskravet kan vara svårt för den sökande. Eftersom det är svårt att föra fram bevisning om behovet av internationellt skydd är utredningsbördan delad mellan den sökande och Migrationsverket samt migrationsdomstolarna. Att utredningsbördan är delad stöds av UNHCR:s handbok, Diesen och enligt min mening av rättsfallet MIG 2007:12. Vad utfallet blir av den delade utredningsbördan är lite oklart. Diesen menar att the benefit of the doubt ska användas här på så sätt att om det inte finns någon utredning ska det tolkas som att utredningen inte motsäger den sökandes uppgifter. Som tidigare visat används dock inte benefit of the doubt på det här sättet i svensk rätt utan principen används istället som en bevislätnadsregel. En alternativ lösning är att när parterna inkommit med sin bevisning se vem som får bära bristerna i utredningen eller vilken part som har bevisbördan. I Asylmål är det som huvudregel den sökande som har bevisbördan. Om den sökande inte kan göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt ens med hjälp av bevislätnadsregeln bör domstolen enligt mig fundera över vad domstolen kan göra för att föra utredningen framåt.

Vilka åtgärder som vidtas bör vara beroende på tid och kostnad av åtgärderna samt den sökandes behov av skydd. Efter att de utredningsåtgärder som är rimliga har utförts av antingen domstolen eller Migrationsverket får bevisbördan avgöra utfallet i målet.

Tvåpartsmål påverkar utredningen på så sätt att parterna själva i större utsträckning bidrar med processmaterialet och domstolarna därför i praktiken inte behöver vara lika aktiva. Utredningsansvaret bör enligt min mening dock fortfarande vara detsamma oavsett om det är ett tvåpartsmål eller inte. Uttalandena i förarbetena angav att beslutsunderlaget i tvåpartsmål blir fylligare genom parternas försorg. I de fall som parterna lämnar in tillräckligt med material för att utredningen ska vara fullgod och kan ligga till grund för ett beslut behöver domstolen inte processleda i någon större utsträckning. Om parterna däremot inte har lämnat in tillräckligt med material för att domstolen ska kunna fatta ett beslut är det fortfarande domstolens principiella ansvar att se till att utredningen är fullgod. Det är först efter att utredningen är fullgod som eventuella brister i utredningen går ut över parterna. I den tidigare ordningen var det inte en tvåpartsprocess i någon av instanserna. Enligt Dahlgren blir domstolen i ett enpartsmål en slags övermyndighet med ansvar för att tillgodose det allmännas intressen. I ett tvåpartsmål kan däremot domstolen koncentrera sig på sin uppgift vilket är att avgöra tvister. Under handläggningen hos Migrationsverket är processen inte en tvåpartsprocess. Vilket innebär att Migrationsverket i praktiken måste bidra med mer utredning eftersom parterna inte på samma sätt gemensamt ser till att bidra med utredning. Eftersom Migrationsverket ska ha både rollen som beslutsfattare och tillvarata det allmännas intresse utgör inte enpartsprocessen här ett problem.

När det gäller ombud finns det lite olika åsikter om hur dessa bör påverka utredningsansvaret. I doktrin har det argumenterats för att ett ombud inte bör medföra att det principiella utredningsansvaret minskar, även om mindre processledning kanske behövs i praktiken. Enligt uttalanden i förarbetena till utlänningslagen gäller ett större utredningsansvar i förhållande till en part som inte har ombud. Det angavs i domstolsutredningen att en enskild part som anlitar ett ombud inte bör komma i ett sämre läge. MIG 2012:18 visar dock att Migrationsöverdomstolen inte håller med om att ett ombuds okunskap inte bör gå ut över parten. I det fallet hade det varit relativt enkelt för migrationsdomstolen att tala om för parten att han behövde ge in bevisning för sina påståenden. Migrationsdomstolen ansåg dock att ombudet borde ha förstått att konflikten inte var notorisk utifrån Migrationsverkets beslutsmotivering och gett in bevisning. I asylmål verkar det som att det faktum att den sökande har ombud kan minska utredningsansvaret. Enligt min mening bör det principiella ansvaret för utredningen vara lika stort även om parten har ett ombud. I de flesta fall kommer en part med ombud vara i mindre behov av processledning. Men om ombudet är dåligt bör inte detta gå ut över den sökande. Den utredningsstandard som ska vara uppnådd för att underlaget ska vara tillräckligt för att fatta ett beslut på bör vara densamma även om parten har ett ombud. Domstolen eller Migrationsverket bör alltså enligt mig

ha ett lika långtgående utredningsansvar även i de fallen som parten har ett ombud.

### **7.3 Vad är speciellt med utredningsansvaret i asylmål?**

Det finns egentligen väldigt lite speciell lagstiftning rörande utredningsansvaret i asylmål. Till större delen bygger utredningsansvaret på 8 § förvaltningsprocesslagen och officialprincipen. De allmänna principer som styr utredningsskyldigheten i förvaltningsrätten bör alltså gälla även i asylmål. Ändå finns det vissa skillnader och alla regler som är tillämplbara på förvaltningsmål i allmänhet går inte att tillämpa på asylmål.

Det stora skyddsbehovet är något som är speciellt med asylmålen och som i stor utsträckning verkar påverka utredningsskyldigheten. Att den enskilde riskerar sitt liv vid ett felaktigt beslut medför att det inte kan godtas att ett beslut fattas på bristfälligt underlag. Hur mycket skyddsbehovet påverkar utredningsansvaret i asylärenden blir tydligt om ett försök görs att ta reda på asylmålens beskaffenhet utifrån de kriterier som normalt gäller i förvaltningsmål. Asylmål är ansökningsmål med ett lågt beviskrav där den enskilda har ett stort intresse av ett riktigt avgörande. Även om flera faktorer tyder på att utredningsansvaret inte borde vara omfattande är utredningsansvaret i asylmål omfattande. Enligt von Essen är det partsförhållandet i målet som har störst betydelse för utredningsskyldigheten. Den slutsatsen går att dra i förvaltningsprocessen i allmänhet. När det gäller asylmål som måltyp passar det inte riktigt in. Partsförhållandet i asylmål är alltid det samma men utredningsansvaret varierar ändå i olika asylmål. Den andra delen, målets betydelse för den enskilda, har större betydelse för utredningsansvarets omfattning i den här måltypen. Att målets betydelse för den enskilde påverkar utredningsansvarets omfattning innebär att i vissa mål har domstolen ett större utredningsansvar därför att parten åberopar vissa omständigheter. Ett exempel är tortyr. När den sökande åberopar att han eller hon tidigare har varit utsatt för tortyr ökar domstolens utredningsansvar enligt praxis från Europadomstolen. Efter att Sverige fälldes av Europadomstolen har Migrationsdomstolens avgjort ett par mål gällande utredningsansvaret vid åberopande av tortyr. Enligt MIG 2012:2 anses utredningsansvaret hos migrationsdomstolen aktualiseras när en utlänning gett in ett läkarintyg till domstolen som indikerade att han eller hon varit utsatt för tortyr i hemlandet. På samma sätt aktualiseras Migrationsverkets utredningsansvar enligt MIG 2014:21 när en utlänning gett in ett läkarintyg till Migrationsverket som tyder på att den sökande varit utsatt för tortyr i hemlandet.

En annan sak som är väldigt speciell är bevissituationen. Den sökandes berättelse utgör en viktig del av bevisningen men är ofta svår att bekräfta med någon typ av skriftlig bevisning. Även bevisning som gäller situationen i hemlandet är viktig i en asylutredning. För den enskilde eller dennes ombud är det svårt att själv göra en utredning av situationen i landet. Den svåra

bevissituationen har medfört att en bevislätnadsregel, benefit of the doubt, tillämpas i asylmål. Den sökande kan efter att ha försökt göra sina påståenden sannolika om han eller hon framstår som trovärdig få fördelen av det uppkomna tvivelsmålet. Att den enskilde i asylärenden har en bevislätnad är enligt mig en bra lösning på bevissvårigheterna. Den sökande måste ändå vara aktiv men om beviskravet inte uppnås finns det ändå en möjlighet att få asyl om berättelsen inte motsäger kända fakta och framstår som trovärdig. Det är enligt mig en bra lösning som tar hänsyn till det både bevissvårigheterna och de enskilda intressena i asylmål. Om kravet på bevisning ställs alltför högt kan det leda till att även asylsökanden som är i behov av internationellt skydd förlorar sina mål vilket kan innebära fruktansvärda konsekvenser för den enskilda. Utredningsbördan i asylmål är även delad mellan den sökande och Migrationsverket. Detta framgår både av UNHCR:s handbok och av MIG 2007:12 På så sätt kan den sökande få hjälp med att fastställa vissa omständigheter i målet eller med mer utredningsåtgärder. Att utredningsbördan är delad kan hjälpa de sökanden som inte heller med bevislätnaden kan göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt.

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

### Propositioner

- Prop. 1971:30 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.  
Prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag  
Prop. 1988/89:86 med förslag till utlänningslag m.m.  
Prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv  
Prop. 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden  
Prop. 2009/10:31 Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet  
Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag  
Prop. 2012/13:45 En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess  
Prop. 2016/17:17 Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet  
Prop. 2016/17:180 En modern & rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag

### Statens offentliga utredningar

- SOU 1964:27 Lag om förvaltningsförfarandet: Besvärssakkunnigas slutbetänkande  
SOU 1981:46 Ändringar i förvaltningslagen  
SOU 1991:106 Domstolsutredningens betänkande (SOU 1991:106)  
Domstolarna inför 2000-talet: arbetsuppgifter och förfaranderegler  
SOU 1999:16 Ökad rättssäkerhet i asylärenden  
SOU 2006:6 Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt  
SOU 2008:125 En reformerad grundlag  
SOU 2009:56 Den nya migrationsprocessen  
SOU 2010:29 En ny förvaltningslag

## Litteratur

Blomberg, Jesper, *Domstols utredningsskyldighet i mål om bygglov*, Förvaltningsrättsligt tidskrift, nr 1 2011, s. 51–55.

Bohlin, Alf och Warnling-Nerep, Wiweka, *"Vetenskaplig standard" – en gång till*, förvaltningsrättslig tidskrift, nr 1-2 1995, s. 57–64.

Dahlgren, Göran, *Tvåpartsprocess i allmän förvaltningsdomstol*, Juridisk Tidskrift, nr 2 1991/92, s. 237–251.

Diesen, Christian m.fl. *Bevis. 8, Prövning av migrationsärenden, 2., (omarb.) uppl.*, Norstedts juridik, Stockholm, 2012.



- Edelstam, Gunilla, *Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet: en rättssäkerhetsstudie*, 1. uppl., Fritze, Diss. Lund: Univ., Stockholm, 1995.
- Essen, Ulrik von, *Arbete i offentlig förvaltning*, 1. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2014.
- Essen, Ulrik von, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, 7. uppl., Wolters kluwer, Stockholm, 2017.
- Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3., (rev.) uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2010.
- Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013.
- Lavin, Rune, *Civilprocessen och förvaltningsprocessen - en jämförelse*, Juridisk Tidskrift, nr 1. 1989/90, s. 70-88.
- Lerwall, Lotta (red.), *Makt, myndighet, människa: en bok i speciell förvaltningsrätt*, 2., (rev.) uppl., Iustus, Uppsala, 2016.
- Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, 1. uppl., Fritze, Stockholm, 1995.
- Petrén, Gustaf, *Om förvaltningsdomstols utredningsplikt*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 2-4 1977, s. 154-166.
- Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 10., (rev.) uppl., Jure, Stockholm, 2014.
- Reichel, Jane, *Domstolar och/eller förvaltning*, Svensk juristtidning, 2011, s 440-450.
- Sandesjö, Håkan, *Barnrättsperspektivet i asylprocessen*, 1. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2013.
- Thorburn Stern, Rebecca & Wikström, Hanna, *Migrationsrätt: skyddsbehov och trovärdighet: bedömning i asylärenden*, 1. uppl., Liber, Stockholm, 2016.
- Wahlgren, Göran, *Några provocativa funderingar kring förvaltningsprocessen*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 5-6 1995, s. 203-210.
- Warnling-Nerep, Wiweka, *En introduktion till förvaltningsrätten*, 11., (uppdaterade) uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2014.

Wennergren, Bertil, *En förvaltningsdomstols rättskipningsuppgift*, Svensk juristtidning, 1995, s. 67-74.

Wennergren, Bertil & Essen, Ulrik von, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, 6., (omarb.) uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2013.

Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen: med kommentarer*, 11 uppl., Wolters Kluwer, Stockholm, 2017.

## Övriga källor

e-post från Migrationsverket 4 juli 2016,  
[www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet\\_sv/advokatyret/e-post\\_fran\\_migrationsverket\\_4\\_juli\\_2016\\_bitradens\\_arbetsuppgifter.pdf](http://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet_sv/advokatyret/e-post_fran_migrationsverket_4_juli_2016_bitradens_arbetsuppgifter.pdf),  
besökt 2017-11-25.

Feijen, Liv, och Frennmark, Emelia, *Kvalitet i svensk asylprövning - En studie av Migratonsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd*, Slutrapport utförd av UNHCR i samarbete med Migrationsverket, 2011.

Migrationsverket: statistik, [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html), besökt 2017-12-26.

Ramberg, Anne ”Aktuell information rörande Migrationsverkets ändrade arbetssätt som påverkar offentliga biträdens arbetsuppgifter”,  
[www.advokatsamfundet.se/Nyhetsarkiv/2016/juli/aktuell-information-rorande-migrationsverkets-andrade-arbetssatt-som-paverkar-offentliga-bitradens-arbetsuppgifter/](http://www.advokatsamfundet.se/Nyhetsarkiv/2016/juli/aktuell-information-rorande-migrationsverkets-andrade-arbetssatt-som-paverkar-offentliga-bitradens-arbetsuppgifter/), besökt 2017-11-25.

Sjövall, Johanna ”Brister i Migrationsverkets asylutredningar”, Sveriges radio, publicerad 2017-02-01,  
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6620445>,  
besökt 2017-12-26.

UNHCR:s handbok, *Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning: enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning*, 1. uppl., Publica, Stockholm, 1996.

# Rättsfallsförteckning

## Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 2006 ref. 15

RÅ 2006 ref. 46

## Migrationsöverdomstolen

MIG 2006:1

MIG 2006:2

MIG 2006:7

MIG 2007:9

MIG 2007:12

MIG 2007:13

MIG 2007:33

MIG 2008:5

MIG 2009:4

MIG 2011:15

MIG 2011:24

MIG 2012:2

MIG 2012:11

MIG 2012:14

MIG 2012:18

MIG 2014:1

MIG 2014:21

MIG 2015:12

MIG 2016:22

## JO beslut

JO 1977/78 s. 310

JO 2006/07 s. 172

JO dnr 5434-2008, beslut 2009-12-17

## Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter

R.C. v. Sweden, no. 41827/07, 9 mars 2010

## Förenta Nationernas kommitté mot tortyr

A.S v. Sweden, CAT/C/25/D/149/1999, 15 februari 2001