



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Linda Fransson

# Officialprincipen i asylärenden

Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas utredningsansvar

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin: VT 2022

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>4</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>5</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrund till ämnet	6
1.2 Syfte och frågeställningar	7
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Metod	8
1.5 Material och forskningsläge	9
1.6 Disposition	10
<b>2 INTRODUKTION TILL REGLERINGEN OM ASYL</b>	<b>12</b>
2.1 Asyl	12
2.1.1 Flykting	13
2.1.2 Alternativt skyddsbehövande	14
2.1.3 Non-refoulement	14
2.2 Instans- och processordning	15
<b>3 MYNDIGHETERNAS CENTRALA ROLL OCH FUNKTION</b>	<b>18</b>
3.1 Bakgrund	18
3.2 Förvaltningsmyndigheterna	19
3.3 Förvaltningsdomstolarna	20
3.4 Sammanfattande kommentar	21
<b>4 UTREDNINGSANSVAR</b>	<b>23</b>
4.1 Innebörd	23
4.1.1 Officialprincipen	23
4.1.2 Förvaltningsmyndighets utredningsansvar enligt 23 § FL	25
4.1.3 Förvaltningsdomstols utredningsansvar enligt 8 § FPL	28
4.2 Hanteringen av utredningsbrist	29

4.2.1	Återförvisning enligt instansordningsprincipen	30
4.2.2	Materiell processledning	32
4.2.3	Ex officio	35
4.2.4	Migrationsöverdomstolens hantering av utredningsbrist	36
<b>4.3</b>	<b>Sammanfattande kommentar</b>	<b>36</b>
<b>5</b>	<b>UTREDNINGSANSVARETS OMFATTNING</b>	<b>39</b>
<b>5.1</b>	<b>Utredningsstandard</b>	<b>39</b>
<b>5.2</b>	<b>Målets beskaffenhet</b>	<b>40</b>
5.2.1	Målets materiella karaktär	40
5.2.2	Partsförhållandet	43
<b>5.3</b>	<b>Asylärendenas/målens ”beskaffenhet”</b>	<b>44</b>
<b>5.4</b>	<b>Sammanfattande kommentar</b>	<b>45</b>
<b>6</b>	<b>SÄRSKILT I ASYLÄRENDE/MÅL</b>	<b>47</b>
<b>6.1</b>	<b>Utredningsstandard vid påstående om tidigare tortyr</b>	<b>47</b>
<b>6.2</b>	<b>Bevisregler</b>	<b>50</b>
6.2.1	Bevisbörda	51
6.2.2	Utredningsbörda	51
6.2.3	Beviskrav	52
6.2.3.1	Principen om tvivelmålets fördel	53
6.2.4	Utredning av identitet	55
<b>7</b>	<b>ANALYS</b>	<b>57</b>
<b>7.1</b>	<b>Föreligger det någon skillnad avseende omfattningen av Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas utredningsansvar beroende på deras olika centrala roller i asylprocessen?</b>	<b>57</b>
<b>7.2</b>	<b>Hur bör migrationsdomstolarna hantera utredningsbrister i asylmål, givet sin roll och de intressen som gör sig särskilt gällande i asylprocessen?</b>	<b>58</b>
<b>7.3</b>	<b>Vilka faktorer styr utredningsansvaret i asylärenden/mål och vilken utredningsstandard gäller i praktiken?</b>	<b>61</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>63</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>67</b>

# Summary

The overall purpose of the thesis is to investigate the meaning and scope of the Swedish Migration Agency's and the Migration Courts' investigative responsibility in asylum cases /cases according to § 23 FL and § 8 FPL. In order to be able to give a satisfying picture of the investigative responsibility, the rules of evidence in asylum cases /cases are also studied, but more briefly.

The essay initially provides an introduction to the regulation on asylum. The focus is then directed towards the central role and function of the authorities. The intention is to clarify whether there is any difference in the scope of the Swedish Migration Agency's and the Migration Courts' investigative responsibilities, depending on their different central roles in the asylum process.

The focus is then shifted to the meaning of investigative responsibility in accordance with § 23 FL and § 8 FPL. One aspect that is addressed is the management of investigative shortcomings. In the event of a lack of investigation, the administrative judge has three options to choose between. An alternative is to refer the case back to the lower instance on the basis of the principle of the rules of procedure. Another solution is to process the parties so that they themselves can submit a further investigation. A third possibility is that the court itself (ex officio) takes investigative measures. The question is how the Migration Courts should deal with investigative shortcomings in the asylum process, given their role and the interests that are particularly relevant in the asylum process.

The thesis further deals with the scope of the investigative responsibility. Discussion is held about which factors govern the investigative responsibility in general in administrative cases, and especially in asylum cases. For example, the question of whether the burden of proof in itself governs the scope of the investigative responsibility is analyzed. Depending on whether an investigative responsibility extends "short" or "long", it is possible to answer what the investigative responsibility in asylum cases / cases actually means in practice.

The main conclusions are as follow: First and foremost, it must be considered clear that the Migration Agency's and the Migration Courts' investigative responsibilities extend equally far. My position is that the Migration Courts should take its starting point in deportation when the court deals with investigative shortcomings. The strong interest in protection (to safeguard the individual's life and health), the principle of non-refoulement and the difficulty for asylum seekers to submit evidence in cases / cases, generate a relatively far-reaching investigative responsibility in asylum seekers / cases. Thus, high demands are placed on a materially correct output. Therefore, a reliable basis for decision-making is required. This in

itself requires that there must not be any major element of uncertainty about what the asylum seeker risks in the event of a possible return to their home country.

# Sammanfattning

Uppsatsens övergripande syfte är att utreda såväl innebörden som omfattningen av Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas utredningsansvar i asylärenden/ mål enligt 23 § FL respektive 8 § FPL. För att kunna ge en tillfredsställande bild av utredningsansvaret studeras dessutom, om än mer kortfattat, bevisreglerna i asylärenden/mål.

Uppsatsen ger inledningsvis en introduktion till regleringen om asyl. Därefter riktas blicken mot myndigheternas centrala roll och funktion. Avsikten är att klarlägga om det finns någon skillnad i omfattningen av Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas utredningsansvar, beroende på deras olika centrala roller i asylprocessen.

Fokus flyttas sedan till utredningsansvarets innebörd enligt 23 § FL respektive 8 § FPL. En aspekt som behandlas är hanteringen av utredningsbrister. Förvaltningsdomaren har vid en eventuell utredningsbrist tre handlingsalternativ att välja mellan. Ett alternativ är att återförvisa målet till underinstansen med ledning av instansordningens princip. En andra lösning är att processleda parterna så att de själva får inkomma med ytterligare utredning. En tredje möjlighet är att domstolen själv (ex officio) vidtar utredningsåtgärder. Frågan är hur migrationsdomstolarna bör hantera utredningsbrister i asylprocessen givet sin roll och de intressen som gör sig särskilt gällande i asylprocessen.

Uppsatsen behandlar vidare utredningsansvarets omfattning. Diskussion förs kring vilka faktorer som styr utredningsansvaret generellt i förvaltningsmål och speciellt i asylmål. Exempelvis analyseras frågan om beviskravet i sig styr omfattningen av utredningsansvaret. Med ledning av om ett utredningsansvar sträcker sig ”kort” eller ”långt”, kan möjligtvis besvaras vad utredningsansvaret i asylmål/ ärenden faktiskt innebär i praktiken.

Frågeställningarnas slutsatser är förenklat följande: Först och främst får det anses stå klart att Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas utredningsansvar sträcker sig lika långt. Min ståndpunkt är att migrationsdomstolarna bör ta utgångspunkt i återförvisning när domstolen hanterar utredningsbrister. Det starka skyddsintresset (att värna den enskildes liv och hälsa), principen om non-refoulement och svårigheten för asylsökande att föra in bevisning i ärenden/ mål, genererar ett relativt långtgående utredningsansvar i asylärenden/ mål. Det ställs således höga krav på en materiell riktig utgång. Därför krävs ett tillförlitligt beslutsunderlag. Det ställer i sig krav på att det inte får finnas något större osäkerhetsmoment gällande vad den asylsökande riskerar vid ett eventuellt återvändande till sitt hemland.

# Förord

Den här uppsatsen har för mig ett stort symboliskt värde. Uppsatsen representerar mina år inom juristprogrammet på Lunds universitet.

Jag vill börja med att rikta ett stort tack till min handledare Vilhelm Persson för ett enastående handledarskap, värdefulla kommentarer och kloka ord.

Jag vill också rikta ett varmt tack till min kära man Saeid Mohammadi för all din support under mitt uppsatsskrivande. Med dig vid min sida är inget omöjligt.

Slutligen ett stort tack till min familj och min nära vän Ajla Softic som alltid tror på mig.

Nu har jag min efterlängtnade examen!

För första gången på länge väntar ett nytt, okänt, spännande kapitel i livet.

Malmö, 2022-05-24

*Linda Fransson*

# Förkortningar

EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
FL	Förvaltningslag (2017:900)
FN	Förenta Nationerna
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
HFD	Högsta förvaltningsdomstol
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalk
RF	Regeringsform
SOU	Statens offentliga utredningar
UNHCR	Förenta Nationernas flyktingkommissariat (United Nations High Commissioner for Refugees)
UtlL	Utlänningslag (2005:716)



# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund till ämnet

Under ett decennium har antalet människor på flykt mer än fördubblats. År 2010 befann sig 41 miljoner människor på flykt. I slutet av 2020 uppskattades siffran till 82,4 miljoner. Av dessa har 26,4 miljoner tvingats fly sitt hemland.<sup>1</sup> I skrivande stund – mars 2022 – har invasionen av Ukraina pågått i fem veckor. Förenta Nationernas (FN:s) flyktingorgan, UNHCR, beskriver läget som den snabbast växande flyktingkatastrofen i Europa sedan andra världskriget.<sup>2</sup>

Flyktingkrisen i Europa under hösten 2015 innebar stora påfrestningar för vissa medlemsstaters nationella asylsystem inom Europeiska unionen (EU). I Sverige inkom 162 877 ansökningar om asyl, vilket kan jämföras med 21 958 ansökningar under 2019.<sup>3</sup>

Den som vill söka asyl i Sverige ska lämna in sin ansökan till Migrationsverket. Myndighetens beslutsfattande föregås av en mer omfattande asylutredning. Vid denna informeras individen om sina rättigheter och skyldigheter. Exempelvis består skyldigheterna i att tala sanning och inte undanhålla något av relevans. Individen får därefter, via en tolk, grundligt redogöra för sin person, härkomst, skäl till sin asylansökan samt vad som förmodas skulle hända denne vid ett eventuellt återvändande till sitt hemland. Vad som ska utredas är: identitet, härkomst och skyddsskäl. Det som sägs nedtecknas i ett protokoll. Till detta bifogas också de handlingar som åberopas till stöd för det som sökanden gör gällande. Beroende på hur pass stark bevisning sökanden har presterat kan det bli aktuellt för Migrationsverket att inhämta egen utredning, vilken antingen bekräftar eller motsäger sökandens uppgifter. Det kan exempelvis röra sig om att inhämta uppgifter från andra myndigheter, språkanalyser, landinformation etc. När asylutredningen är avslutad ska Migrationsverket fatta ett beslut i ärendet. Beslutet baseras således på sökandens berättelse, bevisningen som presenterats samt Migrationsverkets kännedom om förhållandet i dennes hemland. Därefter ges den sökande besked om asyl har beviljats eller nekats, samt en förklaring härom.<sup>4</sup>

Utredningen är av avgörande betydelse för ärendets utgång. Ett felaktigt beslut kan få förödande konsekvenser för sökandes liv och hälsa. Ur denna aspekt aktualiseras frågan om Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas utredningsansvar. Denna fråga anknyter i sin tur,

---

<sup>1</sup> UNHCR, Forced displacement in 2020, Global Trends Report, 2020, s. 2, 6.

<sup>2</sup> Sverige för UNHCR, Ukraina i kris, 2022.

<sup>3</sup> Migrationsverket statistik (2022).<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asyl.html>, besökt 2022-04-01.

<sup>4</sup> Migrationsverket (sidan senast uppdaterad 2018-10-08). Asyl – från ansökan till beslut, besökt 2022-04-03.

beträffande migrationsdomstolarna, till en av de mest omdiskuterade frågorna i förvaltningsprocessen: I vilken omfattning ska domstolen vara aktiv för att berika processmaterialet?<sup>5</sup>

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens övergripande syfte är att utreda innebörden och omfattningen av Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas utredningsansvar i asylärenden/ mål, enligt 23 § FL respektive 8 § FPL. För att kunna ge en tillfredsställande bild av utredningsansvaret blir det nödvändigt att även kortfattat behandla bevisreglerna i asylärenden/ mål.

Mot bakgrund av syftet ämnar uppsatsen besvara följande, formulerade frågeställningar:

- Föreligger det någon skillnad avseende omfattningen av Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas utredningsansvar beroende på deras olika centrala roller i asylprocessen?
- Hur bör migrationsdomstolarna hantera utredningsbrister i asylmål, givet sin roll och de intressen som gör sig särskilt gällande i asylprocessen?
- Vilka faktorer styr utredningsansvaret i asylärenden/mål och vilken utredningsstandard gäller i praktiken?

## 1.3 Avgränsningar

I uppsatsens fokus står 23 § FL och 8 § FPL och hur dessa ska förstås i handläggningen av asylärenden/ mål. I och med att det främst är innebörden och omfattningen av utredningsansvaret som är föremål för analys har nedanstående avgränsningar gjorts.

Uppsatsen tar en processuell och inte en materiell utgångspunkt. Det skulle dock inte vara möjligt att på ett tillfredsställande sätt utreda omfattningen av utredningsansvaret utan grundläggande kunskap om den materiella lagstiftningen. Denna berörs därför mycket kortfattat.

Även om praxis behandlas i uppsatsen är omfattningen begränsad i förhållande till den rika mängd rättspraxis som finns på området. Begränsningen har gjorts på grund av tidsmässiga skäl.

Instansordningens princip samt processledning är två ämnen som är stora nog att, i sig, förtjäna en egen uppsats. Processledning kan företas även utanför utredningsansvaret. I denna uppsats ska de två ämnena endast

---

<sup>5</sup>Jfr. von Essen (2017) s. 88.

behandlas inom ramen för utredningsansvaret, det vill säga som ett utredningsmedel.

Utredningsbrist utgör ett sakprövningshinder som aktualiserar myndighets utredningsansvar. Hur dessa ska hanteras behandlas i uppsatsen. En fråga som ligger nära till hands är hur myndigheten ska hantera sådana utredningsbrister som varken kan lösas av myndighet eller enskild part. Olika lösningar förespråkas i förvaltningsrättslig doktrin.

Vid obotlig utredningsbrist hos förvaltningsmyndighet har denna att välja mellan två lösningar. Att begränsa utredningsansvarets omfattning så att sakprövning kan ske med bevisbörderegler eller att avvisa ärendet. Sistnämnda bör ske mycket restriktivt.<sup>6</sup>

Vid obotlig utredningsbrist i förvaltningsdomstol och hur sådana ska lösas går meningarna isär. En del anser att det ska påverka bevisvärderingen i sänkande riktning.<sup>7</sup> Andra anser att det är parten som har utredningsbördan/ bevisföringsbördan som ska stå risken.<sup>8</sup> En tredje uppfattning är att myndighetsparten alltid ska stå risken.<sup>9</sup> Då rättsläget är mycket omdiskuterat så kommer det av utrymmesskäl inte att diskuteras.

Bevisregler – bevisbörda, beviskrav och bevisvärdering – ligger i nära anslutning till utredningsansvaret. Det händer att utredningskravet förväxlas med beviskravet.<sup>10</sup> Hur utredningsansvaret förhåller sig till bevisbörderegler kommer därför att klargöras. För att kunna ge en tillfredsställande bild av utredningsansvaret blir det nödvändigt att även kortfattat behandla bevisreglerna i asylärenden/ mål. Detta eftersom Migrationsverket i egenskap av utredare (och ej beslutsfattare) även åläggs en utredningsbörda. Däremot är inte syftet att heltäckande behandla bevisreglerna i asylärenden/ mål. Bevisvärdering lämnas utanför uppsatsen.

## 1.4 Metod

För att kunna uppfylla uppsatsens syfte och besvara de konkreta problemformuleringarna krävs utredning av gällande rätt. Undersökning med avsikt att söka fastställa gällande rätt innebär att svaren måste sökas i de allmänt accepterade rättskällorna. Jag har därför i mitt arbete använt mig av lagtext, förarbeten, rättspraxis samt doktrin. Arbetsmetoden som tillämpas kallas för rättsdogmatisk.<sup>11</sup> Eftersom jag systematiserar, beskriver och tolkar gällande rätt med ledning av rättskällevärdet finner jag metoden mest lämplig.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> Lindkvist, s. 85 särskilt fotnot 173, 89 särskilt fotnot 183.

<sup>7</sup> Se bl.a. Nordh, s. 18–19 och Ekelöf m.fl., s. 187.

<sup>8</sup> Se bl.a. Lindell, s. 614, Kaldal, s. 261 f, 338 f.

<sup>9</sup> Se bl.a. Diesen s. 223.

<sup>10</sup> Lindkvist, s. 83, 115 f.

<sup>11</sup> Kleineman, s. 21.

<sup>12</sup> Peczenik, s. 260.

Metodens svaghet beskrivs emellanåt vara att den riktar blicken mot normerna men inte hur dessa tillämpas hos underrätter och myndigheter. Med andra ord skulle det saknas en förankring med verkligheten.<sup>13</sup> Jareborg är en av de som opponerar sig mot kritiken. Han menar att resonemanget döms som förvirrat av den anledningen att ”rättsdogmatikens verklighet är själva rättssystemet som normativt system, inte det som systemet resulterar i ifråga om mänskligt handlande när dess regler tillämpas av myndigheter och enskilda”. Det senare utomrättsliga perspektivet studeras främst inom rättssociologin.<sup>14</sup>

Med det sagt ska den rättsdogmatiska metoden dock inte missförstås som snäv och bunden till *de lege lata*. Utifrån undersökningens slutsatser om innehållet i gällande rätt tillåts rättsdogmatikern i sin argumentation att bredda sitt perspektiv och gå utanför gällande rätt (så länge argumentationen har sin grund inom rätten och inte utom rätten enligt det rättssociologiska perspektivet enligt ovan).<sup>15</sup> Vid en rättsdogmatisk argumentation är det således fullt legitimt att kritisera och anlägga ett *de lege ferenda* perspektiv. Till exempel kan följderna av rättstillämpning visas och rättsreglernas utformning och rättspraxis kan kritiseras.<sup>16</sup> Fristående ändamålsargument kan också påvisa ett icke tillfredsställande rättsläge som bör medföra ändring.<sup>17</sup> Rättsdogmatiken ger således ett brett utrymme för reflektion. Med tanke på att följderna av gällande rätt fritt kan diskuteras, anser jag inte att kritiken ger en rättvis bild av rättsdogmatiken som metod.

Såsom frågeställningarna är formulerade anläggs i viss mån också ett synsätt om hur rätten bör vara. Argumentationen som förs i uppsatsen tar främst utgångspunkt i olika identifierade ändamålsintressen inom förvaltningsprocessen och asylprocessen, såsom materiell riktighet, opartiskhet och objektivitet, skyndsamhet, rättssäkerhet etc. Följaktligen är analysen inomrättslig.

## 1.5 Material och forskningsläge

I arbetet med uppsatsen har i huvudsak använts traditionellt rättskällematerial. Jag har främst använt mig av förarbeten och doktrin. I den mån praxis har intagits har jag medvetet, främst, använt praxis från de högsta instanserna, Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), och Migrationsöverdomstolen. Detta eftersom de tillmäts en större tyngd än underinstansernas avgöranden, vid studiet om gällande rätt. I begränsad omfattning förekommer material som inte är att betrakta som rättskällor i juridisk mening.

---

<sup>13</sup> Kleineman, s. 26.

<sup>14</sup> Jareborg, s. 9.

<sup>15</sup> Jfr. Kleineman, s. 40 och Jareborg, s. 4.

<sup>16</sup> Peczenik, s. 313.

<sup>17</sup> Kleineman, s. 40.

Det finns en rik flora förvaltningsrättslig litteratur som behandlar utredningsansvaret på ett allmänt plan. von Essen behandlar utredningsansvaret generellt. Han har dessutom skrivit mycket om förvaltningsmyndigheternas och förvaltningsdomstolarnas roll och funktion. Hans material har bildat utgångspunkt i dessa delar. Artiklar har också tagits med i syfte att belysa olika aspekter av utredningsansvaret. Min uppfattning avseende litteraturen om utredningsansvaret är att det i mångt och mycket behandlar ungefär samma sak; målets beskaffenhet, partsförhållandet etc. Lindkvist har, genom sin avhandling, väckt nytt liv i ämnet. Han ställer nya frågor i förhållandet till utredningsansvaret och bidrar med nyanserade perspektiv.

Lite mer begränsat är litteraturen om utredningsansvaret i migrationsrätten. UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna för fastställande av flyktingars rättsliga ställning har, genom Migrationsöverdomstolens praxis, tillerkänts status som en rättskälla i fråga om asylförfarandet.<sup>18</sup> Handboken har därför använts flitigt. Diesen har ingående behandlat utredningsansvaret i migrationsrätten. Hans bok har använts mycket. Ett annat material som jag har använt mycket är Cegrell Karlanders, färsk, avhandling. Denna berikar litteraturen på området genom att sätta robusthetsbegreppet och informationsproblemet i fokus.

## 1.6 Disposition

Uppsatsen är disponerad enligt följande. Inledningsvis ger *kapitel två* en introduktion till regleringen om asyl, vilket har till syfte att ge läsaren en grundläggande kännedom om ämnet. I avsnittet om instans- och processordningen i migrationsmål lyfts olika intressen fram som på olika vis får återverkningar på utredningsansvaret. I *kapitel tre* flyttas fokus till myndigheternas centrala roll och funktion. De olika centrala rollerna som förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar har, får betydelse för utredningsansvaret i de olika instanserna. I *kapitel fyra* behandlas utredningsansvarets innebörd. Här tas upp bland annat officialprincipen som utgångspunkt för förvaltningsprocessen. Är principen förenlig med den numera kontradiktoriska modellen? Även frågan huruvida förvaltningsmyndighets utredningsansvar är lika långtgående som förvaltningsdomstols diskuteras. Kapitlets andra del handlar om hanteringen av utredningsbrister. Förvaltningsdomaren har tre valmöjligheter om den finner att ett mål ännu inte är tillräckligt utrett. I samband med en av valmöjligheterna, materiell processledning, diskuteras om utredningsansvaret innebär att domaren intar en partisk ställning. Därefter övergår vi till *kapitel fem* som behandlar utredningsansvarets omfattning. Vilka faktorer som påverkar hur långt utredningsansvaret sträcker sig diskuteras. Är det exempelvis så enkelt som vissa hävdar att ett lågt beviskrav ger ett mindre utredningskrav och vice versa? I *kapitel sex* behandlas utredningsstandard i en särskild situation, nämligen då en asylsökande har påstått att han eller hon varit utsatt för tortyr i sitt hemland.

---

<sup>18</sup> Se bl.a. MIG 2006:1

Kapitlets andra del innehåller bevisregler inom asylrätten.  
Forskningsfrågorna analyseras löpande och summeras och diskuteras  
slutligen i *kapitel sju*.

## 2 Introduktion till regleringen om asyl

I Sverige utgör asylärenden förvaltningsrättsliga ärenden. Reglerna som styr handläggningen finns främst i utlänningslagen (2005:716) (UtlL), förvaltningslagen (2017:900) (FL) och förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL). I UtlL finns bland annat kriterierna för att erhålla asyl. Kriterierna bildar också utgångspunkt för beslutsfattaren när denne har att ta ställning till om det enskilda ärendet är utrett. Hanteringen av ärenden enligt såväl FL som FPL bygger på att de ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt, utan att rättssäkerheten blir eftersatt.<sup>19</sup> Även om migrationsärenden ( däribland asylärenden) följer FL och FPL, utmärker ärendena sig genom att de följer en egen instans- och processordning.

Detta kapitel ska kortfattat introducera läsaren till vad asyl är, några centrala begrepp inom asylrätten och till förfarandets uppbyggnad.

### 2.1 Asyl

Det finns idag ingen internationellt allmänt erkänd definition av begreppet asyl.<sup>20</sup> Ordet asyl har sitt ursprung i latinets ”asy`lum” och betyder fristad eller tillflyktsort. Det avser det skydd som en stat erbjuder inom sitt territorium eller under sin jurisdiktion till en person som söker sig dit.<sup>21</sup>

Rätten att söka asyl utgör en grundläggande, mänsklig rättighet enligt FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.<sup>22</sup> Rätten till asyl jämföras inom folkrätten och den internationella flyktingrätten med en stats rätt att erbjuda en flykting asyl, utan att det för den sakens skull betraktas som en fientlig handling gentemot flyktingens hemland. Däremot ska det inte förstås så att personen har rätt att kräva eller att staten har en skyldighet att bevilja asyl. Det sistnämnda kan i viss mån modifieras genom förbudet mot återsändande (se nedan om non-refoulement). En sådan rätt respektive skyldighet kan dock föreligga i enskilda staters nationella rätt.<sup>23</sup>

I svensk rätt definieras asyl enligt 1 kap. 3 § UtlL som ett uppehållstillstånd beviljat en utlänning på grund av dennes status som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Utlänning är en person som inte innehar ett svenskt medborgarskap.<sup>24</sup> I Sverige har den som befinner sig här och uppfyller

---

<sup>19</sup> Se 9 § första stycket FL och för förvaltningsprocessens del prop. 1971:30 s. 535.

<sup>20</sup> Wikrén & Sandesjö, s. 68.

<sup>21</sup> Nationalencyklopedin, asyl. <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/asyl>, besökt 2022-01-24.

<sup>22</sup> Art. 14.

<sup>23</sup> Wikrén & Sandesjö, s. 68 f.

<sup>24</sup> Nationalencyklopedin, utlänning. <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/utlänning>, besökt 2022-01-24.

kriterierna för flykting eller alternativt skyddsbehövande rätt till uppehållstillstånd, förutom i vissa angivna undantagsfall.<sup>25</sup> I och med införandet av skyddsgrundsdirektivet gäller en sådan rätt inom samtliga EU:s medlemsstater.<sup>26</sup>

## 2.1.1 Flykting

Den svenska definitionen av begreppet flykting utgår från flyktingdefinitionen i artikel 1 (A) 2 i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen) och 1967 års tilläggsprotokoll (New York protokollet).<sup>27</sup> Definitionen finns i 4 kap. 1 § UtLL. Med flykting avses en utlänning som befinner sig utanför sitt medborgarskapsland, för att denne känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp. Denne ska inte heller kunna, eller på grund av sin fruktan inte vilja, begagna sig av skydd från sitt medborgarskapsland. Detta gäller vare sig det är myndigheter eller enskilda i landet som bär ansvaret för risken att utsättas för förföljelse. Bestämmelsen omfattar även en statslös utlänning som av samma skäl befinner sig utanför sin vanliga vistelseort.<sup>28</sup>

Vissa brott och gärningar medför att en utlänning inte är att betrakta som flykting, trots att ovannämnda kriterier är uppfyllda. Enligt 4 kap. 2 b § UtLL handlar det om situationer när det finns synnerlig anledning anta att utlänningen gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelser eller brott mot mänskligheten, ett grovt icke-politiskt brott utanför Sverige innan denne kom hit, eller gärningar som strider mot FN:s syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i FN:s stadga. Bestämmelsen omfattar även en utlänning som anstiftat eller på annat sätt deltagit i förövandet av sådana brott.

Vid inre flyktalternativ anses det inte finnas något behov av asyl för flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Med ett inre flyktalternativ åsyftas att sökanden kan beredas skydd, rörelsefrihet och försörjning i en annan del inom sitt hemland. Det förutsätter att sökanden kan resa säkert till ett sådant område.<sup>29</sup> För att ett internt flyktalternativ ska aktualiseras så ska det dessutom bedömas som möjligt, relevant och rimligt.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Se 5 kap. 1 § UtLL.

<sup>26</sup> Wikrén & Sandesjö, s. 68 f.

<sup>27</sup> Prop. 1979/80:96 s. 41;

<sup>28</sup> Till skillnad från flyktingkonventionen innehåller utlänningslagen uttryckligen kön och sexuell läggning som exempel på tillhörighet till en viss samhällsgrupp. Genom 2005 års utlänningslag blev svenska tolkningen av tillhörighet till en viss samhällsgrupp förenlig med den internationella gängse tolkningen. Därav motiverades tilläggen. Tidigare ansågs svenska tolkningen snävare då kön och sexuell läggning hörde till den då gällande nationella skyddsgrunden skyddsbehövande i övrigt. Enligt UNHCR:s tolkning av begreppet tillhörighet till en viss samhällsgrupp inryms både kön och sexuell läggning. Se prop. 2005/06:6 s. 18 ff., 25, 30 ff.

<sup>29</sup> Prop. 1996/97:25 s. 100.

<sup>30</sup> MIG 2007:33.



## 2.1.2 Alternativt skyddsbehövande

En utlänning som inte uppfyller definitionen av att vara flykting kan istället erhålla uppehållstillstånd på grund av asyl enligt en subsidiär skyddsgrund, så kallat alternativt skyddsbehövande. Till denna kategori räknas enligt 4 kap. 2 § UtIL en utlänning som befinner sig utanför sitt medborgarskapsland på grund av någon av de grunder som framgår av första punkten. Enligt den punkten ska det finnas grundad anledning att anta att sökanden riskerar dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling/bestrafning vid ett återvändande. Hit hör också civilpersoner som löper allvarlig och personlig risk att skadas av urskillningslöst våld med anledning av en internationell eller nationell väpnad konflikt. Utlänningen ska inte kunna, eller på grund av nämnda risk inte vilja, begagna sig av sitt hemlands skydd. Det har ingen betydelse huruvida risken beror på myndigheter eller enskilda i landet. En statslös utlänning som befinner sig utanför sin vanliga vistelseort omfattas också av bestämmelsen. Uteslutande från alternativt skyddsbehövande avseende vissa brott framgår av 4 kap. 2 c § UtIL.

## 2.1.3 Non-refoulement

Principen om non-refoulement kan beskrivas som själva kärnan av skyddet i den internationella flyktingrätten. Non-refoulement är ett verkställighetshinder som utgör internationell sedvanerätt. Principen är således bindande för alla stater, oberoende av vilka internationella överenskommelser en stat förbundit sig till. Den innebär ett förbud för alla stater att avvisa, utvisa eller utlämna en individ till ett land där personen riskerar att utsättas för dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling/bestrafning.<sup>31</sup> Här innefattas också att sända en person till ett land där vederbörande riskerar att i sin tur vidareändas till ett annat land där sådan fara som nyss nämnts föreligger, så kallat indirekt eller kedje-refoulement. I förbudet inbegrips dessutom att vid gränser neka asylsökanden att släppas in, utan att de först har fått tillgång till en asylprövning.<sup>32</sup>

Principen har sitt ursprung i flyktingkonventionen, som är det globala skyddsinstrumentet. Dess non-refoulement-garanti har kompletterats och utvidgats i olika internationella överenskommelser.<sup>33</sup> Det har därigenom uppkommit olika varianter, vilket innebär att det inte finns en övergripande princip om non-refoulement som kan sammanföras till ett enda begrepp. Det

---

<sup>31</sup> Seidlitz, s. 121, 128.

<sup>32</sup> Ibid. s. 130, 159; Mungianu, s. 99; Jfr. MIG 2013:23.

<sup>33</sup> Costello, s. 22, 171; Europadomstolen har i sin praxis av tortyrförbudet i art. 3 EKMR tolkat in ett förbud mot att avvisa, utvisa eller utlämna (non-refoulement) en person till ett land där det finns grundad anledning tro att denne löper en verklig risk att behandlas i strid mot art. 3. Se bl.a. Soering mot Storbritannien, 7 juli 1989, Cruz Varas mot Sverige, 20 mars 1991, Vilvarajah mot Storbritannien, 30 oktober 1991, Chahal mot Storbritannien, 15 november 1991.

är därför nödvändigt att beakta dem oberoende.<sup>34</sup> Europadomstolen har vid mer än ett tillfälle konstaterat att Sverige i beslut angående asyl brutit mot non-refoulement-skyddet i art. 3 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) (se exempelvis R.C. mot Sverige i avsnitt 6.1).<sup>35</sup>

I UtL kommer förbudet mot refoulement till uttryck i 12 kap. 1–2 §§.<sup>36</sup> Första paragrafen uppställer ett absolut verkställighetshinder beträffande risken för dödsstraff, tortyr, kroppsstraff eller annan omänsklig eller förnedrande behandling/bestrafning. Andra paragrafen stadgar verkställighetshinder vid risk för förföljelse. Förbuden träffar också verkställighet som innebär indirekt/ kedje-refoulement (se ovan). Till skillnad från första paragrafen, är andra paragrafen inte absolut. Enligt dess andra stycke får verkställighet, trots förföljelse, ske till sökandens hemland om utlänningen har begått ett synnerligen grovt brott som innebär allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet i fall vederbörande tillåts stanna. Vidare får, enligt tredje stycket, verkställighet ske om utlänningen har bedrivit sådan verksamhet av fara för rikets säkerhet som det finns anledning anta skulle fortsätta. I båda fallen ska verkställighet inte vara möjlig till något annat land.<sup>37</sup> Undantagen är inte tillämpliga om de skulle strida mot det absoluta förbudet i första paragrafen.

## 2.2 Instans- och processordning

Dagens instans- och processordning i utlänningsärenden är relativt ny och infördes genom 2005 års utlänningslag, som trädde ikraft i mars 2006. Tidigare överprövades Migrationsverkets beslut av Utlänningsnämnden, och i vissa fall hos regeringen. Den nya ordningen innebar således att ett administrativt förfarande ersattes med ett domstolsförfarande. Syftet var att öka rättssäkerheten, insynen och transparensen i asylprocessen.<sup>38</sup>

En förändring i migrationsärenden var motiverad med hänsyn till den allmänna kritik som främst hade riktats mot asylprocessen. Handläggningen i Utlänningsnämnden kritiserades för att nästan aldrig vara muntlig, avsaknad av en tvåpartsprocess samt svag insyn för parter, liksom för allmänheten. Tilltron till systemet var med andra ord låg. Utformningen av

---

<sup>34</sup> Mungianu, s. 90; Principen om non-refoulement fastslås i bl.a. art. 33(1) flyktingkonventionen och New York-protokollet, art. 3 FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (tortyrkonventionen), art 7 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, art. 3 EKMR, art. 19(2) EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och art 21 i EU:s skyddsgrundsdirektiv; Se vidare i ex. Mungianu, s. 96 f. och Seidlitz, s. 159 ff. för en närmare jämförelse av non-refoulement i de olika rättsakterna.

<sup>35</sup> Seidlitz, s. 168 ff.

<sup>36</sup> Se även 5 kap. 1 b§ & 12 kap. 3 §.

<sup>37</sup> 12 kap. 1 § är förenlig med det absoluta förbudet i art. 3 EKMR och art. 3 tortyrkonventionen. Undantagen i 12 kap. 2 § andra och tredje stycket motsvarar art. 33(2) flyktingkonventionen av vilken framgår att art 33(1) inte är absolut, se Wikrén & Sandesjö, s. 68 ff.

<sup>38</sup> Thorburn Stern & Wikström, s. 23.

den nya ordningen byggde på en skyndsam handläggning, en tvåpartsprocess samt ökad muntlig förhandling.<sup>39</sup>

Migrationsverket är första instans i merparten migrationsärenden, däribland asylärenden. Verkets beslut får överklagas till någon av de fyra migrationsdomstolarna. Dessa är delar av förvaltningsrätterna i Malmö, Göteborg, Stockholm och Luleå. Migrationsdomstolarnas avgöranden får slutligen överklagas till Migrationsöverdomstolen, knuten till kammarrätten i Stockholm.<sup>40</sup>

Migrationsöverdomstolen är högsta instans och har huvudsakligen till uppgift att ansvara för prejudikatbildningen. Vid överklagande till Migrationsöverdomstolen krävs därför prövningstillstånd. För att kunna fullgöra sin roll som prejudikatinstans på ett effektivt sätt samt åstadkomma förutsebar och enhetlig praxisbildning, ansåg regeringen att det var nödvändigt att begränsa grunderna för prövningstillstånd. Endast om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen (så kallad prejudikatdispens) eller om det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (så kallad extraordinär dispens) får prövningstillstånd beviljas.<sup>41</sup> Under 2019 låg Migrationsöverdomstolens beviljandegrad för prövningstillstånd på ca 0,5 procent av alla överklagade migrationsmål.<sup>42</sup> En följd av att prövningstillstånd sällan meddelas är att migrationsdomstol i praktiken blir den enda överklagandeinstansen.<sup>43</sup>

Av det sagda framgår att instans- och processordningen i migrationsärenden innehåller en instans mindre än den ordinarie ordningen i förvaltningsprocessen, med förvaltningsrätt, kammarrätt och slutligen Högsta förvaltningsdomstolen.<sup>44</sup> En särskild instansordning som generellt förkortar tiden fram tills ett lagakraftvunnet avgörande ansågs angeläget ur rättssäkerhetssynvinkel. Starka skäl för korta väntetider i asylärenden ska förstås mot bakgrund av de allvarliga konsekvenser för den enskilde som väntetider i asylprocessen kan få.<sup>45</sup> Långa väntetider genererar för många ett psykiskt lidande och ett destruktivt levnadssätt. I avvaktan på beslut hinner förväntningar om ett positivt beslut förstärkas. Detta resulterar i en större grad av psykisk påfrestning vid ett beslut om avslag. Samtidigt får samhället dras med stora kostnader avseende de asylsökandes försörjning.<sup>46</sup> Det kan konstateras att kravet på skyndsamhet ska förstås i ljuset av dels en human aspekt, dels en samhällsekonomisk aspekt. Som framgått av kapitlets inledning ställer även ordinarie förvaltningsordning krav på skyndsamhet och kostnadseffektivitet. Vad som motiverar en egen instans- och

---

<sup>39</sup> Prop. 2004/05:170 s. 105.

<sup>40</sup> Se 6 § förordning (1977:397) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m., 14 kap. 3 §, 16 kap. 1 § och 16 kap. 9 § UtL.

<sup>41</sup> Prop. 2004/05:170 s. 131 ff.; Jfr. 16 kap. 11-12 §§ UtL.

<sup>42</sup> Cegrell Karlander, s. 137 fotnot 645.

<sup>43</sup> Thorburn Stern & Wikström, s. 26.

<sup>44</sup> Jfr. 1 § lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

<sup>45</sup> Prop. 2004/05:170 s. 109.

<sup>46</sup> Ibid. s. 106.

processordning (med en instans mindre) i migrationsmål och särskilt i asylmål, är att skyndsamhetskravet gör sig gällande med ännu större styrka.

I förarbetsuttalandena till den nya instans- och processordningen betonas vikten av att tyngdpunkten av prövningen i asylprocessen ligger i första instans. Därför blir det särskilt viktigt att sökanden presenterar alla relevanta sakomständigheter och bevisning därom redan hos Migrationsverket. Skulle sådana väsentligheter läggas fram först hos migrationsdomstolen och inte bli föremål för prövning i första instans, förlorar sökanden möjligheten till en överprövning i dess riktiga betydelse. En utredning av alla betydelsefulla omständigheter i första instans, medför dessutom att migrationsdomstolen kan fokusera på det som är stridigt i ärendet.<sup>47</sup> Härtill finns också processekonomiska skäl. Ett ärende ska inte behöva klättra i instanskedjan (genom att beslutet överklagas) enbart av den anledningen att utredningen i första instans inte är tillfredsställande.<sup>48</sup>

Överklagandeprocessen är numera utformad som ett kontradiktoriskt tvåpartsförfarande, i vilken Migrationsverket intar ställning som den sökandes motpart. Tvåpartsprocessen var i första hand en åtgärd som enklare skulle tillgodose kravet på att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. När två parter ställs emot varandra blir processmaterialet av naturliga skäl fylligare.<sup>49</sup>

En annan viktig åtgärd för att uppnå en mer öppen asylprocess var ökad möjlighet till muntlig förhandling. Det syftade till att underlätta bedömningen av sökandes trovärdighet. Muntlighet ger också generellt bättre förutsättningar att kunna klargöra olika typer av missförstånd. Det ger även den enskilde en mer direkt och omedelbar känsla av att få komma till tals i processen.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Prop. 2004/05:170 s. 153 f.

<sup>48</sup> SOU 1999:16 s. 210.

<sup>49</sup> Prop. 2004/05:170 s. 105.

<sup>50</sup> Ibid. s. 105.

# 3 Myndigheternas centrala roll och funktion

Migrationsverket är en statlig förvaltningsmyndighet. Det innebär att den ska tillämpa FL vid sin handläggning av asylärenden. Migrationsdomstolar är i egenskap av förvaltningsdomstolar, i sin dömande verksamhet, bundna av FPL. De två lagarna är av subsidiär karaktär, vilket betyder att avvikande regler avseende samma fråga i speciallagstiftning ges företräde.<sup>51</sup>

Föreliggande avsnitt avser att klarlägga förvaltningsmyndigheternas och förvaltningsdomstolarnas delvis olika roller. Av 1 kap. 8 § regeringsformen (1974:152) (RF) framgår att domstolarna svarar för rättskipningen samt att de statliga respektive kommunala förvaltningsmyndigheterna svarar för den offentliga förvaltningen. Framförallt är frågan om förvaltningsdomstolarnas roll och förvaltningsprocessens funktion relevant att klarlägga, eftersom det ytterst får återverkningar på domstolens utredningsansvar.<sup>52</sup>

## 3.1 Bakgrund

Inom den förvaltningsrättsliga doktrinen råder delade meningar om hur begreppet förvaltningsprocessrätt bör användas. Ragnemalm gör ingen uppdelning mellan förvaltningsrätt och förvaltningsprocessrätt, utan nyttjar begreppet förvaltningsprocessrätt som benämning för såväl förfarandet i förvaltningsmyndighet som rättskipning i förvaltningsdomstol. Som skäl anförs att de regler och principer som gäller inom den förvaltningsrättsliga sfären bildar en organisk enhet.<sup>53</sup> En annan uppfattning är den som bland annat Lavin representerar med vilken termen förvaltningsprocessrätt avser förfarandet i förvaltningsdomstol, medan förvaltningsrätt tar sikte på förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna.<sup>54</sup>

Svensk rättstradition utmärks av en diffus gräns mellan förvaltningsmyndigheter och domstolar respektive mellan förvaltning och rättskipning.<sup>55</sup> En förklaring härtill är att förvaltande och rättskipande uppgifter har ankommit på både förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Enligt den traditionella (medeltida), oskrivna huvudregeln ”rätten att gå till kungs” tilläts enskilda, i frånvaro av uttryckligt lagstöd för överklagande till domstol, överklaga statliga myndigheters beslut till närmast överordnad förvaltningsmyndighet.<sup>56</sup> Av naturliga skäl har på så vis

---

<sup>51</sup> Se 4 § FL och 2 § FPL.

<sup>52</sup> von Essen (2017) s. 16.

<sup>53</sup> Ragnemalm, s. 31 f.

<sup>54</sup> Lavin, s. 15.

<sup>55</sup> Johansen & Wejedal, s. 104 f.

<sup>56</sup> Ibid. s. 114.

besvärsprovande förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar uppfattats tämligen likartat.<sup>57</sup>

Sedan 1970-talet har ett antal reformer ägt rum som fört med sig en tydligare distinktion mellan förvaltningsmyndigheter och domstolar. Tillsammans har reformerna skapat ”ordning och reda” i systemet genom en renodling av domstolarnas rättskipande uppgift. En omfördelning har skett så att förvaltningsuppgifter har överflyttats från domstolar till förvaltningsmyndigheter, medan rättskipningsuppgifter har överflyttats från förvaltningsmyndigheter till förvaltningsdomstolar.<sup>58</sup> Den förstnämnda förändringen vidtogs av resursskäl. Den senare var en följd av att Sverige ständigt fälldes för brott genom att förklaras inte leva upp till rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 EKMR. Det ansågs därmed oundvikligt att till sist överge den traditionella huvudregeln ”rätten att gå till kung” till förmån för en ny instansordningsprincip. Med detta infördes den numera generella huvudregeln i 40 § FL (tidigare 22 a §) om att förvaltningsmyndigheters beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.<sup>59</sup> Vidare har förfarandet hos förvaltningsmyndighet och förvaltningsdomstol separerats genom reglering i två olika lagar, FL och FPL. Merparten specialdomstolar har också gradvis avskaffats. Slutligen har domarrollen renodlats genom tvåpartsreformen 1996.<sup>60</sup> I och med att förvaltningsmyndigheterna och de allmänna intressena ges partsställning hos förvaltningsdomstolarna, framhölls i motiven till tvåpartsprocessen, en förändrad karaktär mellan förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess. Konkret inleds en ny typ av process eftersom denne inte längre utgör en fortsättning på förfarandet hos förvaltningsmyndigheten.<sup>61</sup> Domstolen får ur allmänhetens synvinkel, till skillnad från vid en enpartsprocess, en mer fristående neutral ställning.<sup>62</sup> I den fortsatta framställningen benämns förvaltningsmyndigheternas verksamhet som förvaltningsförfarande och förvaltningsdomstolarnas verksamhet som förvaltningsprocess.

## 3.2 Förvaltningsmyndigheterna

Nästintill alla statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen. Dessa kan beskrivas som regeringens viktigaste verktyg för att förverkliga sin politik. Förvaltningsmyndigheternas centrala roll är att i praktiken genomföra de beslut som riksdagen och regeringen har fattat. Myndigheterna ska således tillämpa gällande författningar och i övrigt utföra den verksamhet som riksdagen och regeringen har beslutat om.<sup>63</sup> Regeringen fastställer ramarna och riktlinjerna för förvaltningsmyndigheternas arbete, genom att bland annat reglera deras

---

<sup>57</sup> Prop. 1971:30 del 2 s. 290.

<sup>58</sup> Johansen & Wejedal, s. 105.

<sup>59</sup> Ibid. s. 114, 118 f.

<sup>60</sup> Ibid. s. 139; Tvåpartsprocessen framgår av 7 a § FPL.

<sup>61</sup> Prop. 1995/96:22 s. 79.

<sup>62</sup> Johansen & Wejedal, s. 120.

<sup>63</sup> von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, s. 30.

huvudsakliga uppgifter samt storleken av ekonomiska medel som de har till sitt förfogande. Inom de angivna ramarna handlar förvaltningsmyndigheterna på eget ansvar. I sitt löpande arbete tillerkänns dessa en stor grad av självständighet.<sup>64</sup> Förvaltningens oberoende kommer till uttryck i 12 kap. 2 § RF. Paragrafen fastslår ett förbud för bland annat regeringen att blanda sig i hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett enskilt ärende som avser myndighetsutövning mot enskild eller som angår tillämpningen av en lag.

Migrationsverkets verksamhet regleras i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket. Där anges myndighetens uppgifter som syftar till att uppfylla de migrationspolitiska målen. Beträffande asylområdet ska verket bland annat enligt 2 § tillförsäkra en långsiktig hållbar migrationspolitik som värnar om asylrätten. Vidare ska enligt 3 § första punkten verkets beslutsfattande präglas av förutsebarhet och enhetlighet med hög rättslig kvalitet.

### 3.3 Förvaltningsdomstolarna

Med dagens tvåpartsprocess har förvaltningsprocessens funktion stundtals förklarats som ett medel för att slita tvister mellan enskilda och det allmänna under materiell processledning. Ett annat sätt att uttrycka det är att domstolarna ska ägna sig åt rättskipning.<sup>65</sup> Rättskipning associeras inte sällan till funktionen med allmän domstols tvistemålsprocess. Att likställa processfunktionerna har emellertid kritiserats för att ge en missvisande bild beträffande flertalet förvaltningsmål. Väsentliga skillnader finns både vad gäller processföremålet och partsställningen.<sup>66</sup> Ändamålet med förvaltningsprocessen, till skillnad från både tvistemålsprocessen och brottmålsprocessen, går varken ut på att slita tvister eller att utkräva skuld i någon direkt mening.<sup>67</sup> I förarbetena till FPL talas om rättskipning i bemärkelsen förvaltningsrättskipning. Med detta ska förstås överprövning av förvaltningsmyndighets beslut i domstolsmässiga former.<sup>68</sup>

Enligt von Essen utgör förvaltningsprocessen främst en kontrollfunktion gentemot förvaltningsmyndigheternas beslut.<sup>69</sup> Inom rättssäkra ramar ska förvaltningsdomstolarna tillse materiellt riktiga avgöranden samt värna den enskildes rättsskydd.<sup>70</sup> Vad som principiellt skiljer förvaltning och rättskipning åt är att förvaltningen, med iakttagande av gällande förvaltningsrättsliga principer, nästintill alltid är intressebevakande.

---

<sup>64</sup> von Essen, Bohlin & Warnling Conradson. s. 31.

<sup>65</sup> Se ex. Dahlgren (1991/92) s. 243 ff. och (1994) s. 402 ff.

<sup>66</sup> Essen (2009) s. 25 f.

<sup>67</sup> Ibid. s. 30.

<sup>68</sup> Prop. 1971:30 del 2 s. 1, 72.

<sup>69</sup> von Essen (2017) s. 16; Jfr. även prop. 1994/95:27 s. 141 som beskriver allmän förvaltningsdomstols uppgift som att ”i första hand överpröva – inte ompröva – förvaltningsbeslut och prop. 1995/96:22 s. 79.

<sup>70</sup> von Essen (2017) s. 18; Prop. 1971:30 del 1 s. 278 ff. och del 2 s.72, 75.

Rättskipning å sin sida tillåts aldrig vara det. Även om processen syftar till att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden, intar domaren en neutral roll och får inte verka för ett visst resultat. Istället utövas kontroll över att förvaltningsmyndigheterna inte har handlat i strid mot sina befogenheter alternativt tolkat eller tillämpat lagen på ett felaktigt sätt. Häri ingår beträffande förvaltningsbesvär både laglighet och lämplighetsprövning. Att förvaltningsdomstolarna kan företa lämplighetsprövning och ersätta beslut med annat innehåll kan å ena sidan hävdas gå utöver en enbart kontrollerande funktion, eftersom ingen egentlig åtskillnad görs mellan rättskipning och förvaltning. Å andra sidan kan hävdas att en sådan prövning säkrar den enskildes rättsskydd i reell mening.<sup>71</sup> Att domstol korrigerar ett felaktigt myndighetsbeslut i efterhand skulle enligt mig kunna uppfattas som en kontrollfunktion i sig.

Kontrollfunktionen skulle alltså enligt min mening kunna sägas bestå i en snäv respektive vid sådan. Lämplighetsprövningen (att domstolen får sätta annat beslut i myndighetsbeslutets ställe) tillförsäkrar, som nämnts ovan, den enskildes rättsskydd i reell mening. Processen liknar då mer en omprövning och kan sägas få karaktär av förvaltning. Ur denna synvinkel är det fortfarande en inte alldeles klar separation mellan förvaltning och rättskipning. Med stöd i förarbetena måste det huvudsakliga syftet med förvaltningsprocessens funktion ändå anses vara att överpröva och inte ompröva myndighetsbeslut.

### 3.4 Sammanfattande kommentar

I svensk rätt har sedan länge inte funnits någon klar gräns mellan förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarna. De senare har närmast varit att betrakta som övermyndigheter istället för renodlade domstolar. Sedan förvaltningsrättsreformen på 70-talet har de förvaltningsrättsliga reformerna dock avlöst varandra, vilket resulterat i att myndigheternas verksamheter i form av förvaltning respektive rättskipning glidit alltmer isär. Sammantaget har dessa resulterat i en inte alldeles tydlig, men i vart fall klart tydligare, uppdelning mellan myndigheternas olika roller. Den största skillnaden mellan förvaltning och rättskipning är att förvaltningen tillåts vara intressebevakande men inte rättskipningen.

Särskilt tvåpartsreformen har omvandlat förvaltningsdomstolarna till renodlade domstolar. Samtidigt har tvåpartsprocessen satt igång en diskussion angående förvaltningsprocessens funktion.

Sammantaget kan konstateras att förvaltningsrättskipning inte ska likställas med rättskipning i allmän domstol, eftersom väsentliga skillnader finns angående processernas funktioner. Förvaltningsprocessens huvudsakliga funktion är att utöva kontroll i form av överprövning av förvaltningsmyndigheternas beslut. Prövningen innefattar samtidigt inslag av omprövning i syfte att nå materiellt riktiga avgöranden och fungera som

---

<sup>71</sup>von Essen (2017) s. 20 ff.



en verklig garanti för den enskildes rättsskydd. Denna så kallade utvidgade kontrollfunktion är avhängig förvaltningsmålens indispositiva karaktär (se vidare avsnitt 4.1)

Slutsatsen kan dras att Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas centrala roller delvis skiljer sig åt. Hur dessa olika roller påverkar utredningsansvaret ska besvaras i uppsatsens analysdel.

## 4 Utredningsansvar

”Rätten ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver”. Så lyder bestämmelsen om förvaltningsdomstols utredningsansvar i 8 § första stycket FPL. Föreskriften är avsedd att klargöra roll- och ansvarsfördelningen mellan domstol och parterna i utredningshänseende i förvaltningsmål. En snarlik bestämmelse påträffas i 23 § första stycket FL. Båda stadgandena demonstrerar att förvaltningsärenden och förvaltningsmål vilar på den så kallade officialprincipen. Medan domstolens utredningsansvar gavs utrymme i FPL redan vid lagens tillkomst, lämnades frågan oreglerad i FL fram tills relativt nyligen. Eftersom UtIL inte reglerar frågan om myndighets utredningsansvar, är Migrationsverket och migrationsdomstolarna bundna av 23 § FL respektive 8 § FPL.

Förevarande kapitel behandlar innebörden av utredningsansvaret. Kapitlet består av två olika delar, där en särskild aspekt av innebörden behandlas i den senare delen, nämligen hanteringen av utredningsbrister. Omfattningen av utredningsansvaret kommer att beröras kortfattat för att senare fördjupas inom i kapitel fem och sex.

### 4.1 Innebörd

#### 4.1.1 Officialprincipen

Officialprincipen är en förvaltning- och processrättslig princip som gäller för både förvaltningsmyndigheter och domstolar. Principen innebär att myndigheten vid sin handläggning åläggs ett ansvar för att ärendet/målet blir tillräckligt utrett.<sup>72</sup> Till principen hör regler om att domstolen vid sidan av parterna ex officio (på eget initiativ) får införskaffa processmaterial. Vidare inbegriper principen bestämmelser om domstols processledningsplikt.<sup>73</sup> Processmaterial inbegriper såväl rättsfakta (konkreta sakomständigheter) som bevisfakta (bevisning).<sup>74</sup> Inom förvaltningsprocess benämns processmaterialet vanligen, utredning.<sup>75</sup>

En renodlad officialprincip kan sägas anknyta till den inkvisitoriska modellen, med vilken menas att processen domineras av domstolen.<sup>76</sup> Domstolen ombesörjer utredning och dömer utan att vara bunden av parts åberopade yrkanden och grunder. Parterna ges en undanskymd roll och

---

<sup>72</sup> Dahlgren (1994) s. 391.

<sup>73</sup> Ekelöf m.fl., s. 74.

<sup>74</sup> Cegrell Karlander, s. 100.

<sup>75</sup> Ibid. s. 106.

<sup>76</sup> Ekelöf m.fl., s. 75; Westberg, s. 29.

betraktas enbart som undersökningsobjekt. En sådan renodlad modell tillhör sedan länge det förflutna.<sup>77</sup>

Förhandlingsprincipen anges vanligen som en motsats till officialprincipen.<sup>78</sup> När parterna är aktiva i processen kan den beskrivas som en ”förhandling” mellan parterna inför den neutrala domaren.<sup>79</sup> I sin mest renodlade form innebär förhandlingsprincipen, till skillnad från officialprincipen, att det är parten/ parterna och inte domstolen som måste ombesörja all utredning. Domstolen intar en passiv roll och är bunden av att enbart döma över de yrkanden och grunder som part har valt att göra till föremål i processen.<sup>80</sup> Vissa forskare hänför förhandlingsprincipen till den kontradiktoriska modellen. I denna står två parter emot varandra och är verksamma i rättegången. Processen domineras därigenom av parterna.<sup>81</sup>

Det ska understrykas att varken officialprincipen eller förhandlingsprincipen tillämpas fullt ut i någon processtyp. Istället är varje processtyp mer eller mindre präglad av den ena eller andra.<sup>82</sup>

Tvåpartsreformen, och den numera kontradiktoriska modellen i förvaltningsmål, har inte bara givit upphov till diskussion om förvaltningsprocessens funktion (se avsnitt 3.3.). Reformen ledde också, på sina håll, till ett ifrågasättande av officialprincipen som utgångspunkt för förvaltningsprocessen. Dahlgren för ett resonemang där han pekar på att officialprincipen är detsamma som intressebevakning. När domstolen företar utredning, främst till förmån för allmänna intressen, äventyras domarens neutralitet och opartiskhet. Dahlgren är därför av den åsikten att förvaltningsdomstol bör vara bunden av offentlig parts processhandlingar med hänvisning till den kontradiktoriska modellen. Med andra ord menar han att den så kallade dispositionsprincipen ska ersätta officialprincipen.<sup>83</sup> Dispositionsprincipen gäller i allmän domstols dispositiva tvistemål och innebär att domstolen endast får beakta sådana omständigheter som åberopas av part. Dessutom är det bara parterna som tillåts föra in bevisning i målet.<sup>84</sup> Det bör här anmärkas att det finns en viss skillnad mellan förhandlingsprincipen och dispositionsprincipen. Den förstnämnda omfattar alla parternas processhandlingar oberoende av om dessa är bindande, eller ej, för domstolen. Dispositionsprincipen kan därför ses som en smalare del av förhandlingsprincipen.<sup>85</sup> Dahlgrens resonemang förtjänar enligt mig viss uppmärksamhet. I detta sammanhang bör först nämnas att Dahlgren är av den uppfattningen att förvaltningsprocessens funktion är att slita tvister mellan den enskilde och det allmänna.<sup>86</sup> Slutsatsen har dragits i kapitel tre

---

<sup>77</sup> SOU 1991:106 s. 513.

<sup>78</sup> SOU 1991:106. s. 513.

<sup>79</sup> Ekelöf m.fl., s. 74.

<sup>80</sup> SOU 1991:106 s. 513.

<sup>81</sup> Ekelöf m.fl., s.74 – 75; Westberg, s. 29.

<sup>82</sup> SOU 1991:106 s. 513.

<sup>83</sup> Dahlgren (1994) s. 402 och (1991/92) s. 250 f.

<sup>84</sup> Se 17 kap. 3 § respektive 35 kap. 6 § rättegångsbalken (RB).

<sup>85</sup> Ekelöf m.fl., s. 74.

<sup>86</sup> Dahlgren (1991/92) s. 246.

att så inte är fallet. Av detta skäl faller enligt mig Dahlgrens tankegång om att ersätta officialprincipen med dispositionsprincipen i förvaltningsmål. En kontradiktorisk modell förutsätter att förhandlingsprincipen står i centrum, men görs inte avhängig dispositionsprincipen. Inte heller utesluter en sådan modell en officialprincip i grunden som ”fyller ut” när så behövs (se Dahlgrens egen formulering av ansvarsfördelningen enligt 8 § FPL under avsnitt 4.1.3.). Den kontradiktoriska modellen är således inte på något sätt oförenlig med officialprincipen.<sup>87</sup>

Varför är då förvaltningsmål (och förvaltningsärenden) präglade av en officialprincip? Att förvaltningsdomstol som huvudregel får beakta även annan rättsfakta och bevisning än sådan som åberopas av part, är ett inkvisitoriskt moment som sammanhänger med förvaltningsmålets indispositiva karaktär. I indispositiva mål är förlikning i saken ej tillåten med hänsyn till ett skyddsintresse. Vilket skyddsintresset är kan vanligtvis utläsas i den tillämpliga materiella lagstiftningen. Det kan röra sig om allmänna samhällsintressen, tredjemansintressen eller i vissa fall partsintressen. Skyddsintressena i sig motiverar att målen i möjligaste mån blir korrekt avgjorda, det vill säga att despeglar verkligheten.<sup>88</sup> Det är specifikt här officialprincipen, myndigheternas utredningsansvar, får betydelse. Dess syfte är nämligen att, objektivt, tillförsäkra materiellt riktiga beslut/ avgöranden.<sup>89</sup> Av denna anledning är officialprincipen nödvändig i indispositiva mål. Att överge denna skulle, enligt mig sätta hela förvaltningsprocessens (och förvaltningsförfarandets) grundbult ur balans.

I allmänna domstolars dispositiva tvistemål finns inget intresse som behöver tillvaratas genom processuella regler. Därav ges parterna möjlighet att förlikas och åtnjuter en exklusiv rätt att disponera över processmaterialet. Detta förklarar varför domstolsutredningsansvar och inflytande över processmaterialet är kraftigt begränsat i dispositiva mål, medan ett större utrymme ges i de indispositiva målen.<sup>90</sup>

## **4.1.2 Förvaltningsmyndighets utredningsansvar enligt 23 § FL**

Att förvaltningsmyndigheternas beslutsfattande sker på basis av ett tillräckligt beslutsunderlag har under lång tid varit närmast självklart, samt ansetts följa av allmänna förvaltningsrättsliga principer.<sup>91</sup> Förvisso har ett visst lagstöd skymtats i 1986 års FL mot bakgrund av myndigheternas allmänna serviceskyldighet i 4 § och det allmänna kravet på handläggningen i 7 §. Något explicit utredningsansvar i lag har det dock

---

<sup>87</sup> Se vidare Cegrell Karlander s. 80 ff. för djupare och ett mer utförligt resonemang härom.

<sup>88</sup> von Essen (2017) s. 28 f.

<sup>89</sup> Lundin, s. 216.

<sup>90</sup> von Essen (2017) s.27 f.

<sup>91</sup> SOU 2010:29 s. 405 f.; Prop. 1985/86:80 s. 19; JO 1977/78 s. 310 och 2006/07 s. 172; RÅ 2006 ref. 15.

inte varit fråga om.<sup>92</sup> Att införa en bestämmelse om myndighets utredningsansvar i FL, motsvarande den för förvaltningsdomstolarna i 8 § FPL, har emellertid föreslagits vid ett flertal tillfällen.<sup>93</sup> Det var dock först i samband med den nya FL:s ikraftträdande år 2018 som en sådan bestämmelse intogs i 23 § FL. Från myndigheternas sida innebär paragrafen i sig inget nytt, utan är som sagt snarare en kodifiering av tidigare praxis.<sup>94</sup> Lagregleringen syftade till att markera att tyngdpunkten i förfarandet ska ligga i första instans. En grundlig utredning hos den ursprungliga beslutsmyndigheten minskar antalet onödiga överklaganden. Vidare öppnar det vägen för en mer effektiv domstolsprövning.<sup>95</sup>

Strax efter förvaltningsreformen 1971 och indelningen i FL respektive FPL, kom HFD i RÅ 1974 ref. 29, gällande ansökan om körkortstillstånd, att belysa skillnaden mellan myndighets och domstols utredningsansvar. HFD uttalade att länsstyrelsen *lämpligen borde* ha vidtagit utredning i ärendet medan ett sådant ansvar *åvilat* KamR enligt 8 § FPL. Ett högre krav ställdes på utredningen hos domstol än myndighet på grund av avsaknaden av en motsvarande regel i FL. Petrén, ett av regeringsråden i målet, uppmärksammade olägenheten, särskilt ur processekonomiskt hänseende, av att domstol är skyldig att vidta utredning som myndighet kan underlåta. Konsekvensen blir att tyngdpunkten i utredningen förskjuts till domstol och att instanserna fattar beslut på vitt skilda beslutsunderlag. För att undvika återremisser till myndighet, förutsåg Petrén en utveckling i rättspraxis för myndighets utredningsplikt inom ramen för tillämpning av 8 § FPL.<sup>96</sup> Några år senare, markerade Förvaltningsrättsutredningen särskilt olämpligheten av att lagstiftningen, 8 § FPL, kunde ge intryck av ett mer långtgående utredningsansvar hos domstolar än myndigheterna.<sup>97</sup> Här bör uppmärksammas de olika åsikter som görs gällande angående huruvida förvaltningsmyndigheters och förvaltningsdomstolars utredningsansvar skiljer sig åt. Enligt Förvaltningsrättsutredningens uttalande bör det inte göras någon skillnad eftersom det inte spelar någon roll om utredningsansvaret följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer eller av ett lagstadgande. Tvärtom verkar utredningen nästan beklaga sig över att HFD uppfattat det så. Jag finner att utredningens resonemang har mest fog för sig. Det faktum att en allmänrättslig princip inte är förankrad i lagstiftning säger ingenting om principens faktiska innehåll. Med

---

<sup>92</sup> SOU 2010:29 s. 399. Av 4 § framgick att myndighet skulle lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som angick myndighetens verksamhetsområde. Detta skulle lämnas i den utsträckning som ansågs lämplig i relation till frågans art, den enskildes hjälpbehov samt myndighetens verksamhet. Paragrafen har idag sin motsvarighet i 6 § FL. I 7 § föreskrevs bl.a. att myndigheten skulle iakttå möjligheten att på egen hand införskaffa upplysningar och yttranden från andra myndigheter inom ramen för sin handläggning. Paragrafen har i nya FL ersatts av 9 §.

<sup>93</sup> SOU 2010:29 s. 397 ff.; SOU 1964:27 s. 299; SOU 1981:46 s. 105 f.; SOU 1983:73 s. 80 f.; SOU 1991:106 s. 519.

<sup>94</sup> Prop. 2016/17:180 s. 149.

<sup>95</sup> Ibid. s. 148.

<sup>96</sup> RÅ 1974 ref. 29; Petrén, s. 158, 161 ff.

<sup>97</sup> SOU 1981:46 s. 106.

utgångspunkt i en rimlighetsargumentation hade HFD möjligtvis kommit fram till en annan slutsats.

23 § FL har utformats med delvis 8 § första och andra styckena FPL som förebild. Praxis avseende 8 § FPL är sålunda av betydelse även för förvaltningsmyndigheternas tillämpning av 23 § FL.<sup>98</sup> Regeringen poängterade i förarbetena till nya FL att syftet med utredningsansvaret aktualiseras med ännu större kraft hos förvaltningsmyndigheterna än hos domstolar. Åtminstone samma krav bör ställas på myndighets utredningsansvar som hos domstol.<sup>99</sup> Oavsett hur det uppfattats tidigare, står det, enligt min mening, numera klart att myndighets utredningsansvar sträcker sig minst lika långt som hos domstol (dels med beaktandet av att tyngdpunkten ska ligga i första instans och målet att undanröja onödiga överklaganden, dels av nu nämnda uttalande).

I 23 § första stycket fastslås att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Det innebär att kravet för att utredningsansvaret ska anses fullgjort kan variera med hänsyn till ärendenas karaktär. Generellt gäller att högre krav ställs på myndigheternas aktivitet när ärendet är av ingripande natur för enskild (härefter ingripandeärende), jämfört med när enskild söker utverka en förmån av något slag från det allmänna (härefter ansökningsärende).<sup>100</sup> Myndigheternas utredningsansvar vidgas också i ärenden med ett starkt skyddsintresse.<sup>101</sup>

Andra stycket rör enskild parts skyldighet att medverka till utredning i sådana ärenden som initierats av honom själv. Däri stadgas att en enskild part, som inleder ett ärende, ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som denne vill åberopa till stöd för sin framställning.<sup>102</sup> Vanligtvis är det här fråga om en begäran som för den enskilde är gynnande, det vill säga en förmån av något slag.<sup>103</sup> Så långt det är praktiskt möjligt ska enskild i dessa fall medverka till utredningen. Utredning som är orimligt kostsam eller som kräver en orimlig arbetsbörda, är parten däremot inte tvungen att bidra med. Inte heller finns någon skyldighet för vederbörande att tillföra utredning som talar till dennes nackdel.<sup>104</sup> Plikt av det senare slaget är förbehållet specialförfattning.<sup>105</sup> Vid händelse av enskilds passivitet, även efter myndighets uppmaning att inkomma med relevant utredning, aktualiseras första stycket på nytt. Myndigheten har då att ta ställning till om den bör inhämta utredning ex officio eller om beslutsunderlagen ändå får anses tillräckligt. Enskilds försummelse kan sålunda i slutändan komma att

---

<sup>98</sup> Prop. 2016/17:180 s. 308.

<sup>99</sup> Prop. 2016/17:180 s. 148.

<sup>100</sup> Ibid. s. 308.

<sup>101</sup> Prop. 2004/05:170 s. 155.

<sup>102</sup> Prop. 2016/17:180 s. 308 f.

<sup>103</sup> SOU 2010:29 s. 419.

<sup>104</sup> Prop. 2016/17:180 s. 309.

<sup>105</sup> Ibid. s. 150.

drabba honom själv.<sup>106</sup> I egenskap av sökande ankommer det alltid på denne att lägga fram de yrkanden, grunder och eventuella bevis som han vill åberopa.<sup>107</sup>

Är det istället så att myndigheten är initiativtagare finns det ingen skyldighet för enskild att medverka. Vanligen rör det sig då om ett ingripande i för den enskilde betungande riktning.<sup>108</sup>

Migrationsverkets utredningsskyldighet sträcker sig längre och inbegriper ett större ansvar i asylärenden jämfört med många andra ansökningsärenden.<sup>109</sup> Som en följd av utredningsskyldigheten och serviceskyldigheten, ska stöd och vägledning lämnas till sökanden under asylprocessen. I detta innefattas en förpliktelse för Migrationsverket att uppmärksamma om sökanden, med hänsyn till individuella omständigheter, är i behov av extra stödåtgärder. Sådana ska tillhandahållas i den mån det kan anses rimligt. Migrationsverkets utredningsskyldighet och serviceskyldighet gäller under hela asylförfarandet.<sup>110</sup> Sökande och dennes biträde har ett ansvar för att framlägga yrkanden, grunder och eventuell bevisning. Det yttersta ansvaret för att se till att grunderna har blivit tillräckligt utredda ligger dock på Migrationsverket.<sup>111</sup>

### **4.1.3 Förvaltningsdomstols utredningsansvar enligt 8 § FPL**

Formuleringen i 8 § FPL är allmänt hållen. Paragrafen indikerar att domstolens utredningsansvar är avhängigt målets karaktär. Den närmare innebörden av ansvarsfördelningen mellan domstolen och parterna kan utläsas ur förarbetena till bestämmelsen. Däri framgår att det är domstolen som har det yttersta ansvaret för att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Det ankommer dock främst på parterna att införskaffa utredningen. Rättens initiativ bör därmed normalt ges formen av att informera en part om att dennes talan är i behov av komplettering.<sup>112</sup> Dahlgren formulerar ansvarsfördelningen så att parterna har förstahandsansvaret för utredningen i målet och att domstolens utredningsansvar aktualiseras när (och endast då) parterna inte har åstadkommit ett tillräckligt bra underlag. Om någon utredningsbrist kvarstår sedan parterna har införskaffat utredningen, griper alltså domstolens skyldighet in att vidta egna utredningsåtgärder.<sup>113</sup>

Utredningsskyldigheten innebär att domstolen ska se till att målet är tillräckligt utrett för att få prövas i sak. Ett annat ord som använts i praxis är

---

<sup>106</sup> Ibid. s. 309.

<sup>107</sup> Prop. 2004/05:170 s. 155.

<sup>108</sup> von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, s. 167.

<sup>109</sup> Prop. 2004/05:170 s. 155; Prop. 2016/17:17 s. 57.

<sup>110</sup> Prop. 2016/17:17 s. 57.

<sup>111</sup> Prop. 2004/05:170 s. 155.

<sup>112</sup> Prop. 1971:30 s. 529 f.

<sup>113</sup> Dahlgren (1991/92) s. 250.

att utredningen ska vara fullgod. Det är alltså inte fråga om ett fullständigt utredningsansvar där domstolen ska se till att varje aspekt i ett mål blir fullständigt utrett.<sup>114</sup> Enligt det första förslaget som lades fram gällande paragrafens lydelse skulle rätten tillse att målet blir så fullständigt utrett som dess beskaffenhet kräver. För att utredningsansvaret skulle komma att tolkas alldeles för långtgående togs ordet fullständigt bort.<sup>115</sup> Domstolens utredningsansvar har inte till syfte att åstadkomma en specifik utgång eller att hjälpa en part till framgång.<sup>116</sup> När utredningen är tillräcklig, men ännu inte fullständig, tillämpas reglerna om bevisbörda och beviskrav. Bevisbördereglerna är på så vis sekundära i förhållande till utredningsansvaret, och inträder först när tillräcklig utredning är uppfyllt och målet är redo för avgörande.<sup>117</sup>

Vid tiden strax efter FPL:s tillkomst kom Petréen att uppmärksamma förhållandet mellan utredningsansvaret och bevisbördereglerna. Han pekade på och formulerade den för 8 § FPL, än idag, aktuella och svårångade frågan: ”i vilka fall skall rätten avlägsna oklarheter som är av utslagsgivande betydelse för målets avgörande och i vilka fall skall rätten istället låta en part som brustit i sin utredningsplikt bära följderna av sin underlåtenhet eller oförmåga?”.<sup>118</sup> Den centrala frågan är alltså när kravet på tillräcklig utredning är uppnådd?

Den centrala frågan är alltså när kravet på tillräcklig utredning är uppnådd. von Essen påpekar att det är en närmast omöjlig uppgift att närmare precisera vad som generellt krävs för att underlaget ska anses tillräckligt. 8 § FPL konstruerades för att markera att utredningsansvaret sträcker sig olika långt beroende på målets beskaffenhet. Det är alltså målets beskaffenhet som avgör när utredningen är tillräcklig. Detta innebär att det krävs olika mycket utredning (och sålunda acceptans av utredningsbrister) för att nå dit att målet är redo att avgöras med hjälp av bevisbördereglerna.<sup>119</sup>

## 4.2 Hanteringen av utredningsbrist

En utredningsbrist föreligger om beslutsunderlaget/ processmaterialet inte når upp till kravet på tillräcklighet när beslutsfattaren har kommit så långt att ärendet/ målet ska avgöras. Effekten av en sådan brist är att myndigheten är förhindrad att avgöra ärendet/ målet, det vill säga bristen utgör ett sakprövningshinder. I detta läge vilar det på myndigheten att säkerställa att ytterligare relevant material tillförs ärendet/ målet för att det ska kunna avgöras med bevisbörderegler. <sup>120</sup> En relevant fråga för beslutsfattaren att ta

---

<sup>114</sup> von Essen (2017) s. 91.

<sup>115</sup> Prop. 1971:30 s. 529.

<sup>116</sup> Prop. 2012/13:45 s. 115.

<sup>117</sup> von Essen (2017) s. 95 f.; SOU 1991:106 Del A s. 527.

<sup>118</sup> Petréen, s. 156.

<sup>119</sup> von Essen (2017) s. 96; Prop. 1971:30 s. 529; Prop. 2012/13:45 s. 113.

<sup>120</sup> Lindkvist, s. 84 f.



ställning till är isåfall hur utredningsansvaret ska uppfyllas/ utövas, det vill säga hur utredningsbrister ska hanteras.

Myndigheters utredningsansvar i ansökningsärenden uppfylls i regel genom att sökanden ges besked om att ansökan behöver kompletteras och i sådana fall med vad. I asylärenden måste dessutom skyddsaspekten vägas in. Det innebär att Migrationsverket måste vara mer aktiv och i vissa fall agera ex officio för att oklarheter som kan ha betydelse för ärendets utgång blir utredda. Hur långt utredningen i slutändan kan komma beror till stor del på sökanden, eftersom denne oftast har bäst kännedom om sakförhållandena och Migrationsverket inte kan framtvunga några svar.<sup>121</sup> Mer komplex är frågan hur förvaltningsdomstol bör hantera diverse utredningsbrister.

För en erfaren förvaltningsdomare är det i allmänhet inte några större svårigheter att bedöma vad som ytterligare krävs för att rätten ska kunna uppnå ett materiellt riktigt avgörande. Mer vanskligt är frågan hur rätten ska få in de uppgifter som den behöver.<sup>122</sup> FPL innehåller inga bestämmelser om hur förvaltningsdomstolar ska hantera förfarandefel/ rättegångsfel. Riktas blicken mot allmän domstol finner man i 50 kap. 28 § RB att hovrätten får, om det vid tingsrätten har förekommit annat fel i rättegången än domvilla eller jäv, undanröja tingsrättens dom, endast om felet kan antas ha inverkat på målets utgång, och inte utan väsentlig olägenhet kan avhjälpas i hovrätten. Målet får i sådant fall återförvisas till tingsrätten för fortsatt handläggning enligt 50 kap. 29 § RB.

Förvaltningsdomaren har vid utredningsbrist tre handlingsalternativ att välja mellan. Första alternativet är att domstolen återförvisar målet genom att avgörandet undanröjs och visas åter till underinstansen, som har att vidta ytterligare utredningsåtgärder i ärendet. Andra lösningen är att domstolen delegerar till parterna att inkomma med ytterligare utredning (så kallad materiell processledning). En tredje valmöjlighet är att domstolen agerar ex officio och vidtar egna utredningsåtgärder.<sup>123</sup> Meningarna går isär i fråga om vilken lösning som bör väljas. Bedömningen måste göras utifrån en avvägning mellan olika intressen.<sup>124</sup>

## **4.2.1 Återförvisning enligt instansordningsprincipen**

I förvaltningsprocessen gäller generellt den så kallade instansordningsprincipen.<sup>125</sup> Denna kan beskrivas som en yttersta gräns för vad parterna respektive förvaltningsdomstolarna tillåts lägga till i ett mål.<sup>126</sup> Principen innebär förenklat att förvaltningsdomstolarna inte ska pröva annat än det som prövats i underinstansen. Det överklagade beslutet utgör således

---

<sup>121</sup> Prop. 2004/05:170 s. 155; Jfr. MIG 2006:7.

<sup>122</sup> Petré, s. 156.

<sup>123</sup> Cegrell Karlander, s. 325; Lindkvist, s. 84 f.

<sup>124</sup> Cegrell Karlander, s. 325

<sup>125</sup> SOU 1964:27 s. 541 f.

<sup>126</sup> von Essen (2009) s. 247.

prövningens yttersta ram. Instansordningsprincipen aktualiseras i olika situationer.<sup>127</sup>

I första hand hänförs principen till otillåtna taleändringar och hindrar parterna från att föra in nya yrkanden och grunder som ligger utanför den sak som målet handlar om. Dessa nytillkomna anföranden ska domstolen som huvudregel avvisa.<sup>128</sup> En central fråga i förvaltningsprocessen är följaktligen hur man bestämmer saken? I förvaltningsmål bestäms saken av själva händelseförloppet (skeendet, gärningen). Är de nya omständigheterna att hänföra till samma händelseförlopp, är det fråga om samma sak. Rör det sig däremot om ett helt annat händelseförlopp så blir det en annan sak.<sup>129</sup> Ett undantag härifrån görs beträffande migrationsmål där flyktingskäl har gjorts gällande hos beslutsmyndigheten. I MIG 2007:31 hade en person ansökt om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl hos Migrationsverket. Först i migrationsdomstolen tillade han ytterligare en grund för sitt yrkande om uppehållstillstånd, nämligen anknytning till sin hustru i Sverige. Migrationsdomstolen avvisade den nytillkomna grunden eftersom det ansågs ligga utanför saken. Målet avslogs i övrigt. Talan fullföljdes till Migrationsöverdomstolen. Frågan var om tillägget avseende anknytning kunde ses som en ändring av talan eller om det fortfarande avsåg samma sak. Migrationsöverdomstolen menade att talan fortfarande avsåg samma sak, nämligen frågan om han var berättigad till uppehållstillstånd i Sverige. Följaktligen bestämdes saken utifrån yrkandet (uppehållstillstånd) och inte utifrån händelseförloppet. Migrationsdomstolen hade därför förfarit felaktigt när den avvisade den nytillkomna anknytningsgrunden.

Det uppställs generellt inga hinder i förvaltningsmål mot att åberopa nya omständigheter eller bevis i förvaltningsdomstolarna, så länge det angår samma sak. En sådan begränsning finns föreskriven i 37 § FPL endast beträffande omständigheter och bevis som presenteras först i HFD, vilka får beaktas bara om det finns särskilda skäl till det.<sup>130</sup> Instansordningsprincipen kan likväl bli tillämplig även inom ramen för en tillåten taleändring.<sup>131</sup> Det kan då givetvis inte bli tal om avvisning i denna del. Däremot kan, och bör, återförvisning av målet ske till underinstansen i vissa fall med iakttagande av principen. Grundtanken är att omständigheter som är relevanta eller av avgörande betydelse för utgången i ett mål, ska prövas i överinstans endast om de har varit föremål för prövning i underinstansen.<sup>132</sup> Förvaltningsdomstol anses ha en allmän befogenhet att återförvisa ett mål till lägre instans på grund av brister i förfarandet hos underinstans.<sup>133</sup>

Instansordningsprincipens upprätthållande motiveras av främst två skäl. För det första har den att göra med förvaltningsdomstolarnas uppgift/funktion. Instanshierarkin bygger på en uppgiftsfördelning mellan

---

<sup>127</sup> Blomberg, s. 54.

<sup>128</sup> Blomberg, s. 54.

<sup>129</sup> von Essen (2009) s. 271 f., 278.

<sup>130</sup> SOU 1964:27 s. 542; Blomberg, s. 54; von Essen (2009) s. 266 ff.; Att det även inbegriper bevisning framgår av Wennergren, s. 73.

<sup>131</sup> Blomberg, s. 54.

<sup>132</sup> Wennergren, s.72; Jfr. även t.ex. RÅ 2000 ref. 50 och RÅ 1999 ref. 63.

<sup>133</sup> RÅ 2000 ref. 50.

myndighet och domstol (men också mellan domstol som underinstans respektive överinstans). I det ligger att förvaltningsdomstolarnas uppgift är att kontrollera förvaltningsmyndighetens beslut och överpröva om beslutet är förenligt med tillämpliga rättsregler. Om nya omständigheter och bevisning prövas först i domstol mister denne sin överprövande funktion av myndighetsbeslut.<sup>134</sup> Effekten skulle då bli att utredningen av målen riskerar att bli sämre, vilket i slutändan kan leda till att avgörandena blir materiellt felaktiga.<sup>135</sup> För det andra fyller principen en viktig rättssäkerhetsfunktion. I RÅ 2002 ref. 76 betonades vikten av att överprövning bara ska omfatta sådant som prövats i lägre instans och hänvisade till de rättssäkerhetsgarantier som ligger i att få en sak prövad i flera instanser. I förarbetena till FPL betonades emellertid att instansordningsprincipen i förvaltningsmål inte kan anses gälla undantagslöst. De sakkunniga anförde att återförvisning bör ske endast i fall av utredning- eller bedömningssvårigheter för att inte bli en onödig omgång.<sup>136</sup> Huruvida återförvisning bör ske eller ej bör sålunda ta utgångspunkt i det nytillkomna materialets karaktär och komplexitet.<sup>137</sup>

I förarbetena till den nya instans- och processordningen i migrationsärenden, framhålls att återförvisning till Migrationsverket endast bör tillgripas som en sista åtgärd eftersom det innebär en fördröjning av ärendet.<sup>138</sup> Även Migrationsöverdomstolen intog en liknande ståndpunkt i det ovan behandlade MIG 2007:31, där migrationsdomstolen inte borde ha avvisat den tillkomna grunden anknytning i asylmålet då det rörde samma sak, nämligen uppehållstillstånd. Frågan uppkom då huruvida migrationsdomstolen borde ha återförvisat målet till Migrationsverket eller om domstolen skulle ombesörja anknytningsfrågan. Migrationsöverdomstolen framhöll bland annat att det var olämpligt att återförvisa målet i dess helhet till Migrationsverket. Det skulle inte stå i harmoni med skyndsamhetskravet som gör sig gällande i den nya instans- och processordningen på migrationsområdet. Av den anledningen låg det på migrationsdomstolen att ombesörja anknytningsfrågan, exempelvis genom att anvisa parterna vilken utredning som behövs. Målet återförvisades därmed till migrationsdomstolen. Min uppfattning är att frågan om anknytning är komplex i sig. Trots detta ansåg Migrationsöverdomstolen avseende anknytningsfrågan att skyndsamhet i form av processekonomi, vägde tyngre än den enskildes rättssäkerhet i att erhålla en prövning i flera instanser. Något prövningstillstånd är ju knappast att räkna med i Migrationsöverdomstolen.

## 4.2.2 Materiell processledning

Eftersom det främst ankommer på parterna att ta fram utredningen i målet, ligger det nära till hands att rätten vid behov anvisar parterna hur

---

<sup>134</sup> Wennergren, s.72 f.

<sup>135</sup> von Essen (2009) s. 271, 278.

<sup>136</sup> SOU 1964:27 s. 542.

<sup>137</sup> von Essen (2009) s. 152, 281; Jfr. RÅ 1999 ref. 63 och HFD 2013 ref. 5.

<sup>138</sup> Prop. 2004/05:170 s. 139.

utredningen bör kompletteras. Detta speglas i bestämmelsen om materiell processledning i 8 § andra stycket FPL, som stadgar att rätten genom frågor och påpekanden ska verka för att parterna avhjälpes såväl otydligheter som ofullständigheter i sina framställningar. I förarbetena till FPL betonade departementschefen vikten av att domstolens objektivitet och opartiskhet inte sätts i fara när rätten bedriver materiell processledning. För att motverka en sådan fara bör processledningen i förhållande till den vägledes motpart ske i full öppenhet.<sup>139</sup>

När domstolen utövar sitt utredningsansvar ska den iakttä en allsidig överblick över förhållandena som inverkar i målet.<sup>140</sup> Objektiviteten som innefattas i utredningsansvaret innebär att domstolen ska iakttä både vad som talar för respektive emot sakomständigheterna. På så vis ökar förutsättningarna för ett materiellt korrekt avgörande. Opertiskhet innebär att domstolen inte får gynna ena parten framför den andra. Situationen kan uppkomma att objektivitet och opertiskhet hamnar i konflikt. Låt oss anta att utredningen är otillräcklig och att bevisningen är ensidig. För att komplettera utredningen och öka objektiviteten i bevisningen kan domstolen be om ytterligare bevisning mot ena parten. Den parten, vars bevis talar till dennes nackdel, kan då uppfatta domstolen som partisk.<sup>141</sup>

Ett vanligt argument mot att domaren ska bedriva materiell processledning är just att denna kan uppfattas som partisk. Motargumentet som i regel lyfts fram är att det kan uppfattas som lika partiskt att inte utöva någon materiell processledning överhuvudtaget. Det gäller inte minst om det råder en ojämn balans i styrkeförhållandet mellan parterna.<sup>142</sup> I utredningsbetänkandet Domstolarna inför 2000-talet gjordes bedömningen, med utgångspunkt i dessa två argument, att det nog snarare är frånvaron av en fast praxis som är problematisk. Processledning som utövas i överensstämmelse med tydliga regler skulle troligen te sig mer naturlig för parten.<sup>143</sup> En processledning som utövas med ett gott psykologiskt handlag är ett viktigt verktyg för att motverka risken för domare att ses som partisk. Detta innebär att domaren ska gå försiktigt fram och inte processleda mer än vad som är nödvändigt.<sup>144</sup>

Diskussionen om att sätta likhetstecken mellan materiell processledning och partiskhet återknyter till bland annat till Dahlgrens resonemang i avsnitt 4.1.1 om att officialprincipen är densamma som intressebevakning. Enligt Lindkvist är det svårt att upprätthålla opertiskhet om domstolen vidtar utredningsåtgärder.<sup>145</sup> Det går nämligen inte att undgå att varje utredningsåtgärd alltid kommer gynna ena partens intressen och samtidigt missgynna den andras.<sup>146</sup> Om domstolens opertiskhet ska få full effekt utesluter det i princip förekomsten av ett utredningsansvar hos domstolen

---

<sup>139</sup> Prop. 1970:30 s. 530.

<sup>140</sup> Ibid. 529 f.

<sup>141</sup> Lindkvist, s. 92 f.

<sup>142</sup> Cegrell Karlander, s. 46.

<sup>143</sup> SOU 1991:106 s. 527, 539.

<sup>144</sup> Ibid. s. 527.

<sup>145</sup> Lindkvist, s. 94.

<sup>146</sup> Ibid. s. 99.

överhuvudtaget.<sup>147</sup> Alternativet som återstår för domstolen är då att förhålla sig helt passiv. En sådan fullständig opartisk och passiv roll skulle innebära att målet endast kan sakprövas med bevisbörderegler, även när ett icke tillräckligt beslutsunderlag finns. Målet avgörs då i befintligt skick, det vill säga i total okunskap om hur sakförhållandena faktiskt förhåller sig i verkligheten. En sådan ordning riskerar att hamna i konflikt med 8 § FPL och intresset av materiellt korrekta avgöranden.<sup>148</sup> Diskussionen om huruvida domaren bör inta en aktiv respektive passiv roll går återigen tillbaka till förvaltningsdomarens och förvaltningsprocessens roll och funktion.

Även om varje utredningsåtgärd gynnar ena parten framför den andra, menar Lindkvist att det får olika betydelse beroende på hur mycket bevisning som finns i det befintliga processmaterialet. Hans resonemang grundar sig i robusthet, det vill säga ju mer man vet om en sak, desto säkrare slutsatser kan man dra. Det innebär att ju mer beslutsfattaren vet om den befintliga bevisningen, desto mer förstår denne om vilken part som gynnas respektive missgynnas av mer bevisanskaffning. Utredningsansvaret aktualiseras i regel när bevisningen är starkt bristfällig. Domstolen förutsätts då inte ha lika stor kännedom om vilken betydelse ytterligare utredningsåtgärder kommer få. Ur detta perspektiv blir argumentet om domstolens partiskhet inte lika problematiskt. Om parterna däremot har presenterat stark bevisning ökar domstolens kännedom om vilken betydelse ytterligare bevisanskaffning kommer få. Det är denna vetskap i sig som Lindkvist menar är problematiskt med avseende på opartiskhet.<sup>149</sup>

Med utgångspunkt i Lindkvists resonemang, anser jag att problematiken med domstolens partiskhet när den vidtar utredningsåtgärder inte ska dras för långt. En förutsättning är givetvis att processledningen sker i öppna former. Utredningsansvaret blir aktuellt främst när det finns stora utredningsbrister som innebär att processmaterialet inte är tillräckligt för att kunna fatta ett materiellt riktigt avgörande. I diskussionen är det viktigt att hålla i minnet att eventuella utredningsåtgärder syftar till att ett riktigt avgörande ska kunna nås utifrån hur förhållandena ter sig i verkligheten. Syftet är inte att verka för ett visst resultat eller att favorisera en part framför en annan. Problematiken, vilket Lindkvist poängterar, uppkommer först när det redan finns en stark bevissituation, eftersom domstolen då har en tydligare insikt om vilken part som kommer att stå nackdelen av ytterligare bevisanskaffning. För att dra paralleller till utredningsansvaret menar jag att den situationen uppkommer först efter att tillräcklig utredning har nåtts. Skulle domstolen vidta ytterligare utredningsåtgärder i ett sådant skede är det givetvis problematiskt avseende opartiskhet, eftersom domstolen då har börjat verka för ett visst resultat. När tillräcklig utredning har nåtts får domstolen inte fortsätta vidta utredningsåtgärder av exempelvis ren nyfikenhet. Det skulle betyda att domstolen blir partisk och vidare att

---

<sup>147</sup> Ibid. s. 96.

<sup>148</sup> Lindkvist, s. 95, 99.

<sup>149</sup> Ibid. s. 100 f.

domaren har handlat i strid med 8 § FPL. Domstolen ska ju inte vidta några utredningsåtgärder när målets beskaffenhet inte kräver det.

Ett antal år efter FPL:s tillkomst skrev Petrén, angående 8 § andra stycket, att den i praktiken nästintill aldrig tillämpades. Bestämmelsen var vid den tidpunkten formulerad så att rätten vid behov ska anvisa hur utredningen bör kompletteras. Petrén menade att domstolarna förlamas av rädslan av att mista sin ställning som opartisk och därför hellre avstår från att antyda för part vilken komplettering som behövs. Varje sådan åtgärd kan påverka målets utgång. Den centrala målsättningen i förvaltningsprocessen, att erhålla ett materiellt riktigt resultat, kan inte uppnås eftersom varje anvisning till parterna skulle kunna skada domstolens anseende som opartisk. Vidare menade Petrén att ett större mod från förvaltningsdomstolarnas sida krävs för att söka efter sanningen. Om domaren väljer att hålla sig passiv skulle domstolens opartiskhet inte förstärkas av att domarens vetande ersätts med gissande.<sup>150</sup> Det tål här att utveckla Petréns resonemang. Låt oss anta att parterna i princip inte har presenterat någon bevisning. Om domstolen förhåller sig passiv när otillräckligt processmaterial föreligger, och istället dömer med hjälp av bevisbörderegler, innebär det att domaren inte känner till de verkliga förhållandena. Risken blir då att målet får en felaktig utgång. Att domstolarna dömer utan någon grund i en tillräcklig verklighetsförankring skulle i sig kunna skada allmänhetens förtroende för domstolarna. En annan sak är att parterna inte hör samman domstolen, vilket givetvis i ett ansökningsärende till slut kan utmynna i att den enskilde får stå risken för att målet kan komma att avgöras till dennes nackdel (jfr. ovan vad som sagts om utredningsansvarets omfattning i ansökningsmål).

Ett annat argument som förs fram såväl för som emot materiell processledning är processekonomi. Mot en aktiv processledning hävdas i regel att målet fördröjs. Om domaren uppmuntrar parterna att tillföra ytterligare utredning innebär det extra arbete för domaren. Det ökar också risken för att parterna för in sådant som saknar relevans. Dessutom finns en fara att parterna blir bortskämda. I utredningsbetänkandet Domstolarna inför 2000-talet anförs att de nämnda riskerna minskar om processledningen tar vid först om parterna inte lyckats åstadkomma tillräcklig utredning, samt genom att domstolen delegerar till parterna att införskaffa utredningen. Domstolen bör alltså inte själv agera ex officio.<sup>151</sup> Materiell processledning som sker fortlöpande under handläggningen i rätt form medför fördelar i såväl tid som kostnader.<sup>152</sup>

### 4.2.3 Ex officio

Hittills torde stå klart att domstolen primärt ska verka genom parterna. Det utesluter inte att domstolen självmant i första hand vidtar åtgärd som för den ligger närmast till hands, såsom att exempelvis inhämta material från andra

---

<sup>150</sup> Petrén, s. 161.

<sup>151</sup> SOU 1991:106 s. 528.

<sup>152</sup> Ibid. s. 539.

myndigheter.<sup>153</sup> I övrigt är inte tanken att domstolen i någon större mån själv ska inhämta utredning.<sup>154</sup> Domstolen bör nyttja en sådan möjlighet med stor återhållsamhet eftersom en inkvisitorisk förvaltningsprocess i grunden är direkt olämplig.<sup>155</sup> Om parterna inte rättar sig efter rättens uppmaning i samband med processledning, menar von Essen att endast processekonomiska skäl och enskild parts oförmåga att följa anvisningarna utgör skäl för domstolen att självmant gripa in. Ligger processekonomiska skäl bakom rättens aktivitet, anser von Essen att endast handlingar från andra myndigheter bör få inforas, medan även annat material är motiverat om aktiviteten beror på enskild parts oförmåga att tillföra materialet.<sup>156</sup>

#### 4.2.4 Migrationsöverdomstolens hantering av utredningsbrist

Migrationsöverdomstolen, i MIG 2006:1, uttalade angående domstolens utredningsansvar i asylmål, mot bakgrund av måltypens karaktär som skyddsärende, att rätten *inte i alla lägen* själv måste genomföra utredningar. Rätten kan också anvisa parterna vad som behöver kompletteras, vid äventyr att målet avgörs i befintligt skick om anvisningen inte följs. Den formulering jag har kursiverat anser jag skulle kunna tolkas som att det i vissa lägen måste ankomma på rätten att företa egen utredning. Möjligen kan utläsas ett större utrymme för rätten att inhämta utredning ex officio i asylmål än vad som generellt gäller i förvaltningsmål.

Cegrell Karlander har i sin avhandling angående domstolens utredningsansvar i migrationsprocessen studerat ett 40-tal avgöranden från Migrationsöverdomstolen. Rättsfallen visar att domstolen uppmärksammar utredningsbrister och vidtar åtgärder i syfte att råda bot på bristerna. Det visar sig att Migrationsöverdomstolen i flera fall har återförvisat mål till underinstansen för fortsatt utredning med hänvisning till instansordningens princip. I vissa fall har processledning skett. Domstolen har dessutom själv tagit in både rättsfakta och bevisfakta ex officio. För de två sistnämnda metoderna framgår i princip aldrig vilka överväganden som legat bakom den valda åtgärden.<sup>157</sup>

### 4.3 Sammanfattande kommentar

Såhär långt kan konstateras att den kontradiktoriska modellen i förvaltningsprocessen inte är oförenlig med en officialprincip. Principen är nödvändig i förvaltningsmål på grund av deras indispositiva karaktär. Dess syfte är inte intressebevakning utan att tillförsäkra materiellt riktiga beslut/avgöranden. I och med detta förstärks den enskildes rättsskydd. Den viktiga frågan avseende officialprincipen i förvaltningsförfarandet/ processen är

---

<sup>153</sup> SOU 1991:106 s. 515.

<sup>154</sup> SOU 1991: 106. s. 539.

<sup>155</sup> Ibid. s. 535 f.

<sup>156</sup> von Essen (2009) s. 247.

<sup>157</sup> Cegrell Karlander, s. 328.

sålunda inte om principen bör finnas, utan hur mycket utrymme den ska tillåtas få vid handläggningen av ärenden/ mål. Utgångspunkten bör vara att ju starkare skyddsintresse som finns i den materiella lagstiftningen, desto större behov av materiell riktighet. Detta i sin tur föranleder ett högre ställt krav på beslutsunderlaget innan det är tillräckligt, eller som jag väljer att uttrycka det, gott nog att fatta ett beslut på.

Myndighets och domstols utredningsansvar finns angivet i 23 § första stycket FL respektive 8 § första stycket FPL. Bestämmelserna reglerar fördelningen av ansvaret mellan enskild och myndighet, respektive mellan parterna och domstolen för den utredning som ska ligga till grund för prövningen i ett förvaltningsärende/ mål. Konkret innebär det att beslutsfattaren har det yttersta ansvaret för att ärendet/ målet är tillräckligt utrett/ gott nog att fatta beslut på. I förvaltningsmål är det i första hand parterna som ska presentera allt relevant material som de önskar ska ligga till grund för domstolens prövning. I förvaltningsärenden som är ansökningsärenden, till vilken kategori asylärenden hör, ska sökanden alltid understödja sin ansökan och bistå utredningen i enlighet med 23 § andra stycket FL. Om parterna respektive sökanden inte lyckas producera ett tillräckligt bra underlag, aktualiseras en plikt för domstolen respektive myndigheten att vidta ytterligare utredningsåtgärder för att bristen ska kunna botas.

I denna situation aktualiseras två centrala frågor för myndigheten respektive domstolen. Ena frågan handlar om omfattningen av utredningsansvaret, det vill säga hur långt sträcker det sig, eller annorlunda uttryckt, vad är en tillräcklig/ god nog utredning? Ärendets/ målets beskaffenhet avgör när utredningen är tillräcklig/ god nog. Vad beskaffenheten består i ska behandlas i kapitel fem. Enligt förarbetena till 23 § FL krävs mindre aktivitet från myndighetens sida när den handlägger ett ansökningsärende. Det kan omformuleras så att det ställs ett mindre krav på utredningen för att den ska anses tillräcklig/ god nog. Asylärenden avviker på denna punkt då Migrationsverket enligt förarbetena till UtilL har ett mer omfattande utredningsansvar än andra ansökningsärenden eftersom asylärenden samtidigt innefattar ett starkt skyddsintresse. Med andra ord krävs det mer för att utredningen ska anses tillräcklig/ god nog. Det får vidare anses stå klart, mot bakgrund av förarbetsuttalanden och att tyngdpunkten ska ligga i första instans, att myndighets utredningsansvar är minst lika omfattande som hos domstol.

Andra frågan relaterar till hanteringen av utredningsbrister, det vill säga vem ska införskaffa ytterligare utredning? I och med skyddsintresset i asylärenden måste Migrationsverket vara mer aktiv än vad som normalt gäller för en myndighet i ett ansökningsärende. Det räcker oftast inte med att enbart delegera till den sökande vad som behöver inkomma.

En omdiskuterad fråga är hur förvaltningsdomstolarna bör hantera eventuella utredningsbrister. Det som talar för återförvisning är instansordningens princip som i grunden har att göra med



förvaltningsdomstolens uppgift att kontrollera myndighetsbeslut, och därigenom garantera den enskildes rättssäkerhet i form av en flerinstansprövning. Argument både för och emot materiell processledning är att domaren kan uppfattas som partisk. Med utgångspunkt i Lindkvists resonemang och min efterföljande utvecklade tankegång, anser jag att risken för domstolens partiskhet när den vidtar utredningsåtgärder genom processledning inte ska överdrivas. I förhållande till återförvisning, som innebär väsentlig tidsfördröjning, medför materiell processledning fördelar ur både ett tids- och kostnadsperspektiv. Att domstolen verkar ex officio bör ske restriktivt eftersom det förstärker det inkvisitoriska momentet, vilket bör undvikas i förvaltningsprocessen. Med beaktandet av Migrationsöverdomstolens praxis verkar asylmålen även på denna punkt avvika från det normala.

# 5 Utredningsansvarets omfattning

## 5.1 Utredningsstandard

Vad avses med en tillräcklig utredning? Tillräcklighet är den utredningsstandard, minimikrav, på omfattningen och kvalitén av beslutsunderlaget, som behövs för att uppfylla utredningsansvaret. Ett ärende/ mål är inte färdigt att prövas förrän standarden är uppnådd.<sup>158</sup>

I stället för utredningsstandard använder Lindkvist termen utredningskrav, vilket definieras som en viss kunskapsteoretisk säkerhet (bevisstyrka) angående ett rättsfaktums existens, som förutsätts för att sakprövning ska få ske.<sup>159</sup> Cegrell Karlander nyttjar termen robusthetskrav istället för utredningsstandard/ utredningskrav. Någon egentlig skillnad förefaller inte finnas.<sup>160</sup>

Robusthet tar inom processrätten sikte på bevissituationens gedigenhet, i betydelsen kvalitet och omfattning. Begreppet bygger på dels insikten om att en fullständig bevisning inkluderar alla existerande bevis, dels vetskapen om att denna punkt nästintill är omöjlig att nå.<sup>161</sup> Robusthet relaterar till det så kallade informationsproblemet, det vill säga att utredaren eller beslutsfattaren aldrig säkert kan veta hur den befintliga bevissituationen förhåller sig till eventuella, okända bevis.<sup>162</sup> Robusthet kan sägas representera den totala bevisningen, känd som okänd, och används som en måttstock på bevisningens tillräcklighet.<sup>163</sup> Med utgångspunkt i den befintliga bevisningen görs bedömningen om någon ytterligare relevant bevisning bör tas in i målet. Med detta synsätt varierar graden av robusthet med bevisens värde.<sup>164</sup> Cegrell Karlander poängterar samtidigt risken för att hamna i fällan och dra förhastade och generella slutsatser om att ett bevis med högt värde per automatik innebär ett robust bevisläge. Robusthetsaspekten är inte så enkel utan måste bedömas i ljuset av varje enskilt mål.<sup>165</sup>

Även Diesen diskuterar robusthet, i termen hållfasthet, och informationsproblemet. Hållfasthet handlar om, i vilken grad en slutsats kan

---

<sup>158</sup> Diesen, s. 225.

<sup>159</sup> Lindkvist, s. 104 f.

<sup>160</sup> Cegrell Karlander, s. 70; Diesen skiljer dock mellan utredningsstandard och utredningskrav. Han använder utredningskrav för att beteckna det minimikrav som en part (och inte beslutsfattare) måste uppnå för att uppfylla sin del av utredningsbördan, se Diesen, s. 224. I denna uppsats är utredningskrav synonymt med utredningsstandard.

<sup>161</sup> Cegrell Karlander, s. 62.

<sup>162</sup> Ibid. s. 58, 64, 117.

<sup>163</sup> Ibid. s. 62.

<sup>164</sup> Ibid. s. 108.

<sup>165</sup> Ibid. s. 66.

förändras av ny information. Säkerheten i en slutsats styrs av hur pass tillförlitligt underlaget är. Det hör till undantagsfallen att utredning kan vidtas på ett heltäckande underlag. Vad gäller förutsättningarna för att nå en korrekt slutsats måste hänsyn tas till att avgöranden i princip alltid vilar på en begränsad informationsmängd. Begränsningarna beror dels på informationsproblemet, dels på ekonomiska och tidsmässiga ramar, inom vilka en utredning nästan alltid har att förhålla sig till.<sup>166</sup>

Hur omfattande och kvalitetssäkrat ett underlag behöver vara varierar som nämnts mellan olika måltyper beroende på dess beskaffenhet.<sup>167</sup>

## 5.2 Målets beskaffenhet

Utredningsstandarden bestäms utifrån måltypen men också av omständigheterna i det enskilda fallet. Målets beskaffenhet består i dels målets materiella karaktär, vilken relaterar till vikten av de intressen som finns i materiell lagstiftning, dels partsförhållandet.<sup>168</sup>

### 5.2.1 Målets materiella karaktär

Ett måls materiella karaktär präglas av flera faktorer. Den relevanta frågan är vilken eller vilka av dessa faktorer som påverkar omfattningen av utredningsansvaret.

Sedan länge har uppfattningen inom förvaltningsrätten varit att myndigheters utredningsansvar ökar i takt med styrkan av allmänna intressen.<sup>169</sup> Tanken verkar ha varit densamma för förvaltningsdomstolarna. I praxis syns emellertid en förändring på så vis att utredningsansvaret ökar i mål som är av stor vikt för den enskilde. Svårighet föreligger när regleringen syftar till att skydda både enskilda och allmänna intressen, och det inte klart framgår vilka av dessa intressen som ska ges företräde.<sup>170</sup>

Ärenden av betungande eller gynnande natur för enskild påverkar i regel också utredningsansvarets omfattning. Migrationsmål grundas på att en enskild ansöker om en förmån. Processledningen borde därför vara begränsad.<sup>171</sup> Praxis visar dock att det i migrationsmål finns ett relativt långtgående utredningsansvar.<sup>172</sup> I avsnitt 4.1.2 framgår också att utredningsansvaret i asylärenden är mer långtgående än i många andra ansökningsärenden.

---

<sup>166</sup> Diesen, s. 230.

<sup>167</sup> Ibid. s. 225.

<sup>168</sup> SOU 2012/13:45 s. 113.

<sup>169</sup> SOU 1964:27 s. 299.

<sup>170</sup> von Essen (2017) s. 98.

<sup>171</sup> Ibid. s. 98.

<sup>172</sup> Se bl.a. MIG 2006:1, MIG 2006:7, MIG 2007:12, MIG 2008:5, MIG 2011:15, MIG 2012:2, MIG 2012:11, MIG 2012:18.

Ibland sägs inom processrätten att stadgandet ”så utrett som dess beskaffenhet kräver” är sammankopplat med det gällande beviskravet. Enligt detta synsätt påverkar beviskravet utredningskravet genom att ett lågt beviskrav för med sig ett mindre utredningskrav, liksom ett högt beviskrav frambringat ett högre utredningskrav.<sup>173</sup> Någon sådan koppling mellan beviskravet och utredningskravet kan inte utläsas av praxis.<sup>174</sup> Kaldal framhåller att i indispositiva mål råder många gånger raka motsatsen. Ett högt utredningskrav förenas med ett lågt beviskrav. Därigenom optimeras förutsättningarna för materiell riktighet av besluten/ avgörandena.<sup>175</sup> Ett exempel är asylmålen med ett lågt ställt beviskrav. Asylsökanden ges dessutom under vissa förutsättningar lättnader i beviskravet.<sup>176</sup> Detta medför dock inte att domstolen har ett mer begränsat utredningsansvar.<sup>177</sup>

Robusthet används som ett mätinstrument för utredningens kvalitet och omfattning. Det visar hur noga ett sakförhållande (rättsfaktum) är utrett. Ett högt robusthetskrav betyder att utredningen ska vara gedigen och innefatta en allsidig genomgång av sakförhållandena. Beviskrav är ett mått på övertygelse angående existensen av ett rättsfaktum, baserat på den befintliga utredningen, för att kunna lägga omständigheten till grund för beslutet/ avgörandet. Ett högt beviskrav betyder att beslutsfattaren måste vara mycket övertygad.<sup>178</sup>

Mot bakgrund av definitionerna kan, enligt mig, samspelet mellan beviskrav och utredningskrav illustreras med följande exempel, där beviskravet sannolikt är lågt i relation till styrkt:

Ett lågt beviskrav, tillsammans med ett lågt utredningskrav, innebär att sannolikheten ska bedömas på ett begränsat underlag som brister i allsidighet. Utfallet ger en mindre grad av materiell riktighet.

Ett högt beviskrav, tillsammans med ett högt utredningskrav, innebär att beslutsfattaren måste vara mycket övertygad om rättsfaktums existens mot bakgrund av ett omfattande och kvalitetssäkrat underlag. Lindkvist, som i sin avhandling diskuterar vilket beviskrav som bäst tillgodoser ett materiellt korrekt avgörande, tar i denna situation brottmål som exempel och svårighet för åklagare att uppfylla beviskravet. Utfallet ger ökad materiell riktighet avseende fällande domar men resulterar också i, på grund av det höga beviskravet, flertalet materiellt oriktiga avgöranden. Detta då fler kan gå fria trots att personerna de facto begått brotten. Utfallet är acceptabelt eftersom oriktiga fällande domar inte kan accepteras med hänsyn till tyngden av den enskildes rättssäkerhet.<sup>179</sup>

---

<sup>173</sup> von Essen (2017) s. 97; Cegrell Karlander, s. 112.

<sup>174</sup> von Essen (2017) s. 97.

<sup>175</sup> Kaldal, s. 204.

<sup>176</sup> Jfr. t.ex. MIG 2007:9 och MIG 2007:12; se även avsnitt 6.2.3.1 angående principen om tvivelmålets fördel (benefit of the doubt).

<sup>177</sup> Jfr. MIG 2006:1 och MIG 2008:5.

<sup>178</sup> Cegrell Karlander, s. 112.

<sup>179</sup> Lindkvist, s. 57 ff.

Ett lågt beviskrav, tillsammans med ett högt utredningskrav, innebär att sannolikheten ska bedömas på ett omfattande och kvalitativt underlag inbegripet en allsidig överblick. Utfallet blir att flertalet ärenden/mål blir materiellt riktiga, medan ett mindre antal oriktiga beslut/ avgöranden trots allt kan accepteras.<sup>180</sup> Asylärenden/ mål kan tas som exempel.

Min uppfattning, mot bakgrund av illustrationen, är att beviskravet inte styr utredningskravet. Ett lågt beviskrav betingar inte nödvändigtvis ett lågt utredningskrav och vice versa. En argumentation som antyder ett sådant samband, anser jag, är att göra det lite för enkelt för sig och är således inte hållbart. Samspelet dem emellan beror snarare på vilket utfall av materiell riktighet som eftersträvas av lagstiftaren i en viss måltyp. I sammanhanget bör lämpligen betonas att jag anser att bevisbördans placering visserligen får betydelse för utredningsansvaret. En bevisbörda som är placerad på den enskilde, anser jag, rimligen bör medföra ett större utredningsansvar. Däremot anser jag inte att beviskravet i sig styr utredningsansvaret.

von Essen delar uppfattningen att beviskravet i sig inte generellt kan styra utredningskravet.<sup>181</sup> Vidare menar han att alla ovannämnda faktorer kan inverka, men inte i sig är avgörande för hur långt utredningsansvaret sträcker sig. Istället är det målets betydelse som styr utredningskravet. Följaktligen gäller att ju större betydelse målet har, desto mer krävs för att utredningen ska vara tillräcklig. En gradering av olika måltypers betydelse kan endast göras i mycket generella drag. Exempelvis har mål med stora värden större betydelse än de med små värden, avgöranden som får verkan under en lång period har större betydelse än de som gäller en kort period etc. Bedömningen av målets betydelse sker dock alltid ytterst utifrån omständigheterna i det konkreta målet.<sup>182</sup>

Cegrell Karlander framhåller, liksom von Essen, att det är målets betydelse som styr hur allsidig och kvalitetsmässig utredningen ska vara för att anses god nog. Hon relaterar målets betydelse till främst rättspolitiska aspekter; hur mycket ekonomiska resurser ska läggas på att utreda varje enskilt mål och hur viktigt är det att måltypen blir materiellt riktigt utifrån våra samhällsvärderingar? Därutöver inverkar så kallade systembundna utredningssvårigheter, såsom exempelvis prognosbedömningar framåt i tiden.<sup>183</sup> Med systembundna utredningssvårigheter avses att vissa omständigheter till sin natur är notoriskt svåra att bevisa.<sup>184</sup> I ärenden med små utsikter att införskaffa bevisning kan lösningen bli att sänka beviskravet för den part som bär bevisbördan alternativt att sänka robusthetskravet.<sup>185</sup> Det skulle annars inte bli möjligt att vinna framgång i vissa måltyper.<sup>186</sup>

---

<sup>180</sup> Jfr. Lindkvist, s. 57 ff.

<sup>181</sup> von Essen (2017) s. 98.

<sup>182</sup> Ibid. s. 99 f.

<sup>183</sup> Cegrell Karlander, s. 77.

<sup>184</sup> Ibid. s. 115; Jfr. Lindkvist, s. 208

<sup>185</sup> Cegrell Karlander, s. 115.

<sup>186</sup> Ibid. s. 111.

## 5.2.2 Partsförhållandet

Andra delen av målets beskaffenhet tar sikte på partsställningen och placeringen av bevisbördan. I förvaltningsprocessen är partsställningen vanligtvis konstruerad så att en enskild part har en myndighet som motpart. Av naturliga skäl är det inte lika känsligt att i ett sådant läge, ur objektivitets- och opartiskhetssynpunkt, ge ledning till den enskilde parten. Detta har att göra med förvaltningsprocessens grundläggande funktion att tillförsäkra den enskilde rättsskydd att få sin sak prövad genom att kontrollera myndighetsbeslutet. Att domstolen bistår den enskilde i större utsträckning än myndighetsparten är därför inte särskilt anmärkningsvärt. Att så också sker bekräftas av praxis.<sup>187</sup>

I RÅ 2006 ref. 46, som avsåg boendekostnad i mål om avgift enligt socialtjänstlagen (2001:453), fäste HFD uppmärksamhet vid 8 § FPL. Det framhölls att det åvilar domstolen ett stort ansvar, särskilt när ett ojämnt styrkeförhållande föreligger mellan parterna som i mål av aktuellt slag, att se till att enskild part inte blir lidande på grund av att beslutsunderlaget är ofullständigt eller bristfälligt. Vidare konstaterades att osäkerhet rådde om den i målet avgörande frågan, nämligen vad som ingick i kostnadsposten som kommunen hade betecknat som hyra. Trots detta hade länsrätten lagt kommunens uppgifter till grund för att avslå den enskildes överklagande. Målet hade inte blivit så utrett som dess beskaffenhet krävt.

Prejudikatet visar att ett större utredningsansvar är för handen när utredningsbrister kommer att drabba en enskild svagare part med en offentlig motpart. Detta betyder enligt von Essen att bevisbördans placering är en avgörande faktor för att bestämma domstolens utredningsansvar. I mål där den enskilde har bevisbördan följer med ett större utredningsansvar. Med utgångspunkt i bevisbördans placering anpassas därefter utredningsstandarden alltefter målets betydelse. Det är dock oundvikligt för en del måltyper att målets betydelse tillmäts större vikt än partsförhållandet.<sup>188</sup>

Hur kan man tolka HFD:s syn på parternas inbördes olika styrkeförhållande i utredningshänseende? En svagare enskild part innebär i praktiken att denne har svårare än myndigheten att ta fram bevis för sin sak. Med en bevisbörda pekad mot sig innebär det att bristen leder till att denne inte kan nå framgång i målet. Jag menar att det i grunden handlar om en intresseavvägning mellan rättvisa och objektivitet samt opartiskhet. Rättvisa på så vis att den enskilde har en rätt till prövning på ett underlag av bättre kvalitet och omfattning än vad denne på egen hand kan presentera. Avsikten är att eftersträva materiell riktighet, oavsett vem av parterna som gagnas av att utredningsbristen läks. Effekten skulle annars bli att svagare enskilda parter, med en bevisbörda riktad mot sig, aldrig skulle ges möjlighet att nå framgång i vissa mål. I sin tur skulle det generera fler materiellt felaktiga

---

<sup>187</sup> von Essen (2017) s. 102 f.; Angående frågan om domstols utredningsansvar och partiskhet hänvisas till diskussionen i avsnitt 4.2.2

<sup>188</sup> Ibid. s. 104 f.

avgöranden. Varför en placering av bevisbördan på en svagare enskild part föranleder ett större utredningsansvar, handlar i grund och botten enligt mitt resonemang om att överhuvudtaget kunna nå en viss grad av materiell riktighet. Vilken utredningsstandard som bör gälla, det vill säga vilken kvalité och omfattning underlaget ska ha, får viktas utifrån intresset av materiell riktighet kontra andra motstående intressen.

Det ovan anförda ska inte förstås så att domstolen är förhindrad att vidta utredningsåtgärder som i slutändan resulterar i en nackdel för den enskilde. Minst tre anledningar talar för ett utredningsansvar i förhållande till det allmänna. Först och främst kan domstolen vid utredningsbrister inte alltid förtutse vem av parterna som gagnas av utredningsåtgärden. Om domstolen inte processleder den offentliga parten kan också viktiga utredningsbrister förbises. Sannolikt kommer myndigheten i detta läge, om den går förlorande ur processen, överklaga domen och lyfta omständigheterna i övre instans. Målet kan då komma att återförvisas. Slutligen kan utebliven processledning mot det allmänna mynna ut i materiellt felaktiga avgöranden.<sup>189</sup>

Kritik mot ovanstående argument bottnar vanligen i domstolarnas roll och processens funktion. Förvaltningsmålen eftersträvar en materiell riktig utgång. Det är dock förvaltningsmyndigheternas, och inte domstolarnas, ansvar att tillse att intressena i den materiella lagstiftningen förverkligas.<sup>190</sup> Jag menar att detta motargument inte är hållbart. Min uppfattning är att utredningsansvaret inte ska förknippas med att domstolen har börjat realisera dessa intressen med avsikt att verka för ett specifikt resultat.<sup>191</sup>

### **5.3 Asylärendenas/ målens ”beskaffenhet”**

I det första prejudikatet från Migrationsöverdomstolen, MIG 2006:1, kan utläsas vilka faktorer i asylmål som får betydelse för utredningsansvaret. Inledningsvis konstaterades att asylansökningar är förenade med särskilda problem. Ärendena är till sin natur sådana att svårigheter kan föreligga för asylsökanden att göra sina påståenden sannolika. Detta påverkar domstolarnas officialprövningsskyldighet i 8 § FPL mot bakgrund av de speciella förhållanden som finns när skyddsbehov åberopas. Därtill, fortsatte Migrationsöverdomstolen, har det också betydelse att besluten inte kan återkallas, att de är av stor betydelse för enskildas liv och att misstag kan resultera i allvarliga kränkningar av den enskildes mänskliga rättigheter. Utifrån dessa aspekter, framhöll domstolen att även om asylmål är ansökningsmål och den asylsökande har bevisbördan, kan det faktum att sökanden i regel har ett offentligt biträde samt att det rör sig om en tvåpartsprocess, leda till att domstolen ådrar sig ett utredningsansvar.

---

<sup>189</sup> von Essen (2017) s. 106.

<sup>190</sup> Ibid. s. 107.

<sup>191</sup> Angående frågan om domstols utredningsansvar och partiskhet hänvisas till diskussionen i avsnitt 4.2.2

Den asylsökande bör ses som en svagare enskild part eftersom det är denne som bär bevisbördan, samtidigt som ärendena kännetecknas av svårigheter att lägga fram bevis för sina påståenden. Av Migrationsöverdomstolens uttalande kan man dock sluta sig till att det är målets betydelse, och inte partsställningen respektive bevisbördans placering, som är den avgörande faktorn för domstolens utredningsansvar i asylmål. Skyddsintresset – att värna den enskildes liv och hälsa – ställer höga krav på materiell riktig utgång i denna måltyp. Detta förstärks ytterligare av Sveriges internationella åtagande som stat att värna om mänskliga rättigheter och att upprätthålla principen om non-refoulement. Det är alltså det starka intresset av materiellt riktiga utgångar i kombination med särskilda bevissvårigheter för asylsökanden, som påverkar och ställer höga krav på domstolens utredningsplikt i asylmål.

## 5.4 Sammanfattande kommentar

Sammanfattningsvis kan vi sluta oss till att en tillräcklig utredning innebär att det ställs en viss miniminivå på utredningens omfattning och kvalitet. För att beteckna denna miniminivå används olika begrepp inom förvaltningsrättslig doktrin, såsom utredningsstandard, utredningskrav och robusthetskrav. Robusthet eller hållfasthet, kan användas som ett mätinstrument på bevissituationens tillräcklighet. Med avstamp i den befintliga bevisningens styrka, har beslutsfattaren att ta ställning till om det behöver inhämtas något ytterligare eller om utredningen kan anses god nog att fatta ett beslut på. Här kommer informationsproblemet in i bilden. I vilket ljus ska man se den befintliga bevisningen, utifrån det faktum att det inte går att veta hur många övriga okända bevis som faktiskt finns. Vad som är tillräckligt beror på målets beskaffenhet.

Målets beskaffenhet bedöms utifrån dels målets materiella karaktär, dels partsförhållandet. Ett måls materiella karaktär kan kategoriseras utifrån olika faktorer, såsom allmänna/ enskilda intressen, ansökningsmål/ ingripandemål och beviskravet. De olika faktorerna kan sedan fungera som allmänna riktlinjer för att tyda huruvida en måltyp har ett mer eller mindre långtgående utredningsansvar. Asylmålen tycks inte riktigt passa in i denna ”mall”. von Essen menar att dessa faktorer kan inverka, men inte i sig är ensamt avgörande för att bestämma utredningsstandard/ kravet. Viktigare är målets betydelse.

Min bestämda uppfattning är att beviskravet inte styr utredningskravet. Samspelet dem emellan handlar i stället om vilket utfall av materiell riktighet som av lagstiftaren önskas i en viss måltyp. Detta relaterar till det som Cegrell Karlander benämner som målets betydelse. I detta ligger att lagstiftningen bygger på rättspolitiska aspekter; hur viktigt är det att målet blir materiellt riktigt och hur mycket resurser ska läggas ner på varje enskilt mål? Därutöver kan även systembundna utredningsåtgärder verka i begränsad riktning på utredningsstandard. Ett lågt ställt beviskrav kan förstås också bero på andra orsaker.



Partsförhållandet kan också påverka domstolens utredningsansvar. Centralt är partsställningen och bevisbördans placering. När en enskild svagare part har bevisbördan och har en offentlig motpart följer ett större utredningsansvar. Asylsökanden är att se som en svagare part jämfört med Migrationsverket. Det verkar dock inte vara det ojämna styrkeförhållandet i sig som bestämmer utredningsstandarden i denna måltyp.

Däremot har, mot bakgrund av MIG 2006:1, identifierats vilka faktorer som resulterar i ett relativt långtgående utredningsansvar i asylmål. Centralt är målets betydelse. Skyddsintresset – att värna den enskildes liv och hälsa – och Sveriges såväl nationella som internationella åtagande att garantera principen om non-refoulement, i förening med de särskilda bevissvårigheter som gör sig gällande i asylmål, är de avgörande faktorerna som bidrar till en hög utredningsstandard i asylmål.

## 6 Särskilt i asylärenden/ mål

Förevarande kapitel består av två delar. Den först delen (6.1) tar sikte på utredningsstandard i en särskild situation, nämligen när den asylsökande har gjort gällande att han tidigare har varit utsatt för tortyr. Uppgifter om att sökanden tidigare har utsatts för förföljelse eller andra allvarliga kränkningar är nödvändiga att utreda eftersom det är väsentligt för prognosbedömningen av framtida förföljelse eller skada.<sup>192</sup> I samtliga tre rättsfall i detta avsnitt är utredningsbristen i fokus. Rättsfallen framhäver tydligt det starka skyddsintresset i asylärenden/ mål.

Den andra delen (6.2) handlar om bevisreglerna i asylärenden/ mål. Bevisreglerna är enligt min mening nödvändiga att behandla i samband med utredningsansvaret för att ge läsaren en tillfredsställande helhetsbild i ämnet. Bevisreglerna är konstruerade och genomsyras av det starka skyddsbehovet i asylärenden/ mål. Avsnitt 6.2.4 som behandlar utredning av identitet syftar till att förtydliga det starka skyddsintresset i asylärenden/ mål, vilket särskilt framgår av MIG 2019:1.

### 6.1 Utredningsstandard vid påstående om tidigare tortyr

*MIG 2006:1*

Migrationsöverdomstolens första prejudikat har tidigare varit uppe till behandling i ett annat sammanhang. I detta avsnitt är det utredningsbristen i målet som är i fokus. Den asylsökandes berättelse bestod i att han var förföljd av sitt hemlands (Egypten) myndigheter. Förekomst av tortyrliknande metoder och en risk för framtida tortyr gjordes gällande. Till stöd för utsagan fanns en dom utfärdad av en egyptisk säkerhetsdomstol, av vilken framgick att han dömts till tre års fängelse för att ha grundat ett olagligt parti. Därtill fanns ett ogiltigt id-kort. Migrationsverket och migrationsdomstolen avvisade ansökan eftersom berättelsen inte var trovärdig. Sökandes oklara identitet kunde inte med säkerhet kopplas till fängelsedom.

Migrationsöverdomstolen noterade att berättelsen innehöll både motsägelser och osannolika uppgifter, varför han inte gavs möjlighet till tvivelmålets fördel (benefit of the doubt). Berättelsen hade dock delvis stöd av fängelsedom. Den hade nämligen kontrollgranskats av svenska ambassaden i Kairo och ansågs kunna vara riktig. Migrationsverket hade efter två muntliga handläggningar lämnat en grundlig motivering till varför trovärdigheten brast. Däremot kritiserades migrationsdomstolen för att inte ha hållit någon muntlig förhandling, utan endast delat Migrationsverkets bedömning utan någon egen motivering. Inte heller hade några egna

---

<sup>192</sup> Feijen & Frennmark, s. 71.

utredningsåtgärder vidtagits. Migrationsöverdomstolen uttalade att migrationsdomstolen borde ha inhämtat ytterligare information angående fängelsesdomen. Detta i försök att få klarhet i sökandes identitet eller få ytterligare information om domens äkthet. Mot bakgrund av att Egypten är ett land som är känt för omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter, och att domen kunde vara äkta ansågs migrationsdomstolen ha brustit i sitt utredningsansvar. Därtill hade sökande åberopat att han, vid ett återvändande, riskerade tortyr. Detta i sig förstärkte ytterligare behovet av ett mer gediget underlag. Migrationsöverdomstolen återförvisade målet till migrationsdomstolen.

I målet har risk för tortyr åberopats. Bevisningen som finns, fängelsesdomen, har bedömts kunna vara äkta. Denna visar inte i sig att det skulle finnas en risk för tortyr. Här blir landinformation ett viktigt utredningsmedel som antingen förstärker eller dementerar risken för tortyr. Resultatet i detta fall förstärkte en sådan risk. Trovärdighetsbristerna bottnar i sökandes identitet och är avgörande för utgången i målet. När visst stöd finns för skyddsbehov måste därför domstolen aktivt verka för att utreda eventuella oklarheter kring trovärdigheten. Detta ansvar kan uppfyllas genom exempelvis en ambassadförfrågan eller via muntlig förhandling.

#### *R.C. mot Sverige (2010)*

I R.C mot Sverige, ett fall från Europadomstolen, slogs fast att beslutet om avlägsnande stod i strid mot non-refoulement i art. 3 EKMR.

Asylsökande R.C gjorde gällande att han, i samband med en studentdemonstration i Iran, hade frihetsberövats och utsatts för tortyr. Ett återvändande skulle innebära att han riskerade en sådan upprepning. Han hade lyckats fly när han ställdes inför revolutionsdomstolen i Iran. Till stöd för sin utsaga åberopade han ett svenskt läkarintyg, utfärdat av en allmänläkare på vårdcentralen. I detta intygades att R.C: s ärr mycket väl kunde tänkas ha uppkommit på det beskrivna sättet.

Både Migrationsverket och migrationsdomstolen nekade asyl. Detta motiverades av trovärdighetsbrister. Påståendet om hur han lyckades fly från revolutionsdomstolen stred mot landinformationen. R.C. hade inte heller varit medlem i något politiskt parti eller haft någon ledande roll vid demonstrationen. Det ansågs därför osannolikt att han skulle vara av intresse för iranska myndigheter. Därutöver lämnades läkarintyget utan avseende.

Europadomstolen ifrågasatte statens bedömning av R.C: s trovärdighet. Alla individer som deltar i demonstrationer mot regimen i landet riskerar förföljelse. Trots viss osäkerhet kring hur R.C. flydde ansågs utsagan tillförlitlig.

Centralt i målet var det allmänna läkarintyget som indikerade att skadorna kunde ha orsakats av tortyr. Europadomstolen framhöll att indikationerna förde med sig att staten borde ha inhämtat ett expertutlåtande om skadornas orsaker. Även om sökande har bevisbördan delades inte Sveriges syn i ett

sådant läge om att det ankommer på sökande att ta fram ett expertutlåtande. En indikation av detta slag medför en skyldighet för staten att skingra varje tvivel om en framtida risk.

#### *MIG 2012:2*

Även i MIG 2012:2 innehöll asylansökan påstående om tidigare förekomst av tortyr i sökandes hemland (Angola), vilket innebar en risk att på nytt utsättas för tortyr vid en återkomst. Som bevis lämnades till migrationsdomstolen in ett läkarintyg, skrivet av en vikarierande distriktsläkare vid en vårdcentral. Enligt intyget hade skadorna med stor sannolikhet uppstått såsom sökanden påstod. Stora trovärdighetsbrister och läkarintygets låga bevisvärde (i och med att det inte var utfärdat av en specialist inom tortyrskadebedömning) resulterade i ett avslag på ansökan. Domen överklagades till Migrationsöverdomstolen.

Migrationsverket utvecklade i sitt bestridande sin synpunkt på utredningsansvaret när tortyr åberopas som skyddsgrund. Verket menade att det inte är rimligt om enbart en användning av ordet tortyr blir ett trumfkort som alltid medför en skyldighet att omfattande utreda ärendet, hur illa bristerna i trovärdigheten än är. Ett bristfälligt intyg, i förening med en berättelse som inte är trovärdig, torde inte aktualisera en särskild utredningsskyldighet. En trovärdig berättelse kan dock, även om intyget är bristfälligt, föranleda ytterligare utredning. Är det istället så att berättelsen inte är trovärdig men sökanden lämnar in ett intyg med högt bevisvärde, så bör utredningen fortgå. En sökande som presterar en trovärdig berättelse tillsammans med ett intyg av högt bevisvärde har i regel gjort sannolikt att det finns ett skyddsbehov. Det finns då inga skäl för vidare utredning.

Migrationsöverdomstolen uppmärksammade i fallet betydande likheter med R.C. mot Sverige. Sökandes berättelse innehöll brister, men kunde inte helt och hållet utesluta trovärdighet. Trots att läkarintyget hade ett begränsat bevisvärde gav det en indikation på att skadorna kunde ha förorsakats av tortyr. Migrationsdomstolen borde således, antingen själv eller via Migrationsverket, inhämta ett expertutlåtande. Målet återförvisades till migrationsdomstolen för ny handläggning.

En intressant aspekt i fallet är Migrationsverkets och Migrationsöverdomstolens skilda syn i utredningsansvaret. Migrationsverket anser alltså att en icke trovärdig berättelse, i kombination med ett läkarintyg av lågt bevisvärde, inte utlöser någon indikation på att tortyr skulle kunna ha inträffat. Att resurser tas i anspråk för vidare utredning i ett sådant läge förefaller enligt Migrationsverket orimligt.

I ett senare mål, MIG 2014:21, var omständigheterna liknande. Skillnaden var att den asylsökande här redan hade skickat in det allmänna läkarintyget till Migrationsverket och inte först till migrationsöverdomstolen som enligt MIG 2012:2. Migrationsöverdomstolen upprepade i princip vad som sagts i 2012:2 och återförvisade ärendet till Migrationsverket eftersom de borde ha utrett frågan.

Migrationsöverdomstolen och Europadomstolen menar att när det finns ett läkarintyg, oavsett dess låga bevisvärde, som pekar på att det kan röra sig om tortyrskador, så måste utredaren försäkra sig om att det inte finns några tvivel härom. För att uppfylla sitt utredningsansvar i detta läge, är en lämplig utredningsåtgärd att införskaffa ett intyg från en sakkunnig i tortyrskador.

Migrationsöverdomstolen och Europadomstolens resonemang betonar det starka enskilda intresset i asylärenden. Att skydda den enskildes liv och hälsa ställer högt krav på myndigheters aktivitet att utreda oklarheter av väsentlig betydelse för en materiell korrekt utgång.

I det första fallet (MIG 2006:1) fann Migrationsöverdomstolen sökandes utsaga icke trovärdig. I andra fallet, R.C. mot Sverige, ansåg Europadomstolen att utsagan var tillförlitlig (trots viss osäkerhet om hur flykten gick till). I tredje fallet, MIG 2012:2 förelåg trovärdighetsbrister men det gick inte att utesluta trovärdighet. I samtliga fall hade den införda bevisningen inte nått upp till beviskravet. Likväl har det funnits något i bevisningen som indikerat att skyddsbehov skulle kunna vara för handen. I en sådan situation ankommer det alltså på myndigheten, även om utsagan inte är trovärdig, att tillföra ärendet/ målet ytterligare bevisning för att kunna dra säkrare slutsatser. Åtgärderna som behövts företas har varit av sådan karaktär att det legat domstolen närmast till hands att ombesörja (alternativt att uppdra till Migrationsverket), varför processledning gentemot sökande inte blivit aktuellt.

## 6.2 Bevisregler

Som tidigare framhållits är utredningsansvaret enligt 8 § FPL primärt i förhållande till bevisbörderegler. Det innebär i praktiken att den enskilde inte ska bära bördan av brister i bevisningen så länge utredningsstandarden ännu inte är uppnådd. Med andra ord ska den enskilde inte drabbas av att myndigheten vid avgörandet inte har uppfyllt sitt utredningsansvar.<sup>193</sup>

Migrationsverket, i första instans, agerar både beslutsfattare och utredare. I egenskap av beslutsfattare har myndigheten först och främst ansvar för att ärendet blir tillräckligt utrett. Som bekant innebär brister i utredningsstandarden att ärendet inte är beslutsfärdigt. Vid ett överklagande övergår utredningsansvaret till migrationsdomstolen, vilken övertar rollen som beslutsfattare. När utredningsstandarden är uppnådd, oavsett i vilken instans ärendet befinner sig, ska sakprövning ske med bevisbörderegler. Migrationsverket har i egenskap av utredare en del av utredningsbördan.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> SOU 2010:29 s. 407.

<sup>194</sup> Diesen, s. 224.

## 6.2.1 Bevisbörda

Med bevisbörda avses att den part som inte lyckas styrka det rättsfaktum som denne åberopar till grund för sitt yrkande, inte heller kan erhålla rättsföljden som vederbörande begär.<sup>195</sup>

I förvaltningsmål är bevisbördan fördelad så att sökanden har bevisbördan för att erhålla en förmån, medan myndigheten har bevisbördan för den enskilde betungande beslut.<sup>196</sup> Migrationsöverdomstolen har i sitt första avgörande slagit fast att denna vedertagna princip inom förvaltningsrätten också gäller i asylmål. Den som ansöker om uppehållstillstånd på grund av asyl har således bevisbördan för att kriterierna för flyktingskap är uppfyllda. Förmår sökande göra de relevanta omständigheterna sannolika flyttas bevisbördan över på myndigheten.<sup>197</sup> Detta är i linje med UNHCR:s handbok, som poängterar att det är en allmänrättslig princip att den som åberopar en viss omständighet också har att bevisa denna.<sup>198</sup> Att bevisbördan är riktad mot den asylsökande innebär att det är denne som i första hand ska tillhandahålla relevanta uppgifter till ledning för en skyddsbedömning.<sup>199</sup>

Vad bevisbördan i praktiken innebär för sökande måste beaktas mot bakgrund av de speciella förhållanden som finns inom asylområdet.<sup>200</sup> I viss mån kan det anses missvisande att inom asyrrätten tala om bevisbörda i traditionell mening. Termen används inom asyrrätten i en annan betydelse än vad som är gängse i svensk rätt. Asylsökandes skyldighet att lägga fram relevanta omständigheter till stöd för sin asylansökan är nämligen inte samma sak som att sökanden ska lägga fram omständigheter, vilka styrker ansökan.<sup>201</sup> Det beror på att sökande många gånger inte kan styrka sina påståenden med skriftlig eller annan bevisning. Att en sökande kan styrka alla sina påståenden utgör ett undantag snarare än regel. Vid flykt undan förföljelse har sökanden oftast bara med sig det mest nödvändiga och att identitetshandlingar saknas är vanligt förekommande.<sup>202</sup> Det är dock inte nödvändigtvis så att den som bär bevisbördan har att prestera all bevisning. Med det sagt går vi vidare till nästa avsnitt om utredningsbörda.<sup>203</sup>

## 6.2.2 Utredningsbörda

Den som har bevisbördan (bevisskyldighet) har normalt också utredningsbördan/ bevisföringsbördan (bevisföringsskyldighet). Med utredningsbörda avses skyldigheten att anskaffa och föra in bevisning. Inom

---

<sup>195</sup> Diesen s. 221.

<sup>196</sup> Ibid. s. 222.

<sup>197</sup> MIG 2006:1.

<sup>198</sup> UNHCR:s handbok p. 196.

<sup>199</sup> MIG 2007:12; Jfr. Prop. 2009/10:31 s. 127.

<sup>200</sup> Feijen & Frennmark, s. 20.

<sup>201</sup> SOU 2006:6. s. 219.

<sup>202</sup> UNHCR:s handbok p. 196.

<sup>203</sup> Diesen, s. 223.

olika rättsområden finns dock flera exempel på att bevisbördan och utredningsbördan skiljs åt. Av naturliga skäl måste så också ske i flyktingärenden.<sup>204</sup> Medan bevisbördan alltså ligger på den sökande, delas alltså utredningsbördan mellan den sökande och utredaren (Migrationsverket).<sup>205</sup>

Asylsökandes del av utredningsbördan beskrivs vanligen som en informationsbörda.<sup>206</sup> I första hand är det den sökande som har att tillhandahålla alla relevanta uppgifter.<sup>207</sup> I utredningsbördan inbegrips att tala sanning, samt bistå utredaren genom att besvara frågor så att alla fakta i ärendet kan klarläggas. En ansträngning måste göras för att underbygga uppgifterna genom att lägga fram all tillgänglig bevisning. Vid avsaknad av bevis ska en tillfredsställande förklaring kunna ges till varför bevisning saknas.<sup>208</sup>

Då sökanden har gjort vad som åligger denne övergår utredningsbördan sedan till Migrationsverket.<sup>209</sup> I rollen som utredare måste i vissa fall alla tillgängliga medel nyttjas för att ta fram nödvändig bevisning till stöd för den sökande. Inte alla omständigheter är dock möjliga att erhålla bevisning om.<sup>210</sup> En relevant fråga är då vem av sökande och Migrationsverket som eventuella kvarstående brister i bevisningen ska gå utöver. Har sökanden brustit i sin utredningsbörda kan det läggas denne till last vid själva prövningen.<sup>211</sup> Om sökanden däremot anses ha uppfyllt sin utredningsbörda kan, under vissa förutsättningar, uppkomsten av tvivel i fråga om omständigheter som inte kunnat klarläggas tolkas till den sökandens fördel.<sup>212</sup>

### 6.2.3 Beviskrav

Med beviskrav avses ett mått på den styrka av sannolikhet som krävs för att bevisbördan ska anses uppfyllt angående ett rättsfaktums (bevistemats) existens och således kunna ligga till grund för den yrkade rättsföljden.<sup>213</sup>

Inom förvaltningsrätten beskrivs bilden av beviskraven, det vill säga vilken grad av sannolikhet som råder, som en aning splittrad och oklar. Anledningen är att det i förvaltningsdomstolarna saknas en konsekvent och stringent tillämpning av olika bevisuttryck. Därtill är måltyperna av många olika slag vilket för med sig olika krav på bevisningens styrka.<sup>214</sup>

---

<sup>204</sup> Diesen, s. 223.

<sup>205</sup> UNHCR:s handbok p. 196.

<sup>206</sup> SOU 2006:6 s. 219; Diesen, s. 228.

<sup>207</sup> UNHCR:s handbok p. 195.

<sup>208</sup> Ibid. p 205.

<sup>209</sup> Diesen, s. 228.

<sup>210</sup> UNHCR:s handbok p. 196.

<sup>211</sup> Diesen, s. 228.

<sup>212</sup> UNHCR:s handbok p. 196, 203–204.

<sup>213</sup> Diesen, s. 219, 243.

<sup>214</sup> Ibid. s. 243.

Diesen hävdar att normalkravet det vill säga huvudregeln i förvaltningsprocessen avseende beviskravet, är sannolikt. Han anför också att en rad avgöranden i HFD och uttalanden i doktrin talar för detta.<sup>215</sup> Mot att det skulle finnas en sådan huvudregel talar HFD 2013 ref. 61. Målet gällde frågan om vilket beviskrav som ska gälla i mål om uteslutning av en leverantör från offentlig upphandling. HFD inledde med att det upphovsrättsliga regelverket saknar närmare anvisningar om vilket beviskrav som ska gälla i frågan. Därför blev det aktuellt att tillämpa FPL och allmänna förvaltningsrättsliga principer. HFD uttalade härvid att det inte finns något generellt beviskrav i förvaltningsprocessen. I stället varierar beviskravet med hänsyn till sakens beskaffenhet. I avsnitt 5.2.1 påvisades att olika beviskrav, i samspel med utredningsstandarden, ger olika utfall av materiell riktighet. Det verkar således mer rimligt att det är den enskilda måltypens beskaffenhet, i bemärkelsen styrkan av en materiell riktig utgång, som främst styr beviskravet. Möjligtvis är det också så att merparten måltyper i förvaltningsprocessen, på grund därav, genererar beviskravet sannolikt. Jag finner däremot inget starkt skäl till varför en huvudregel skulle behövas.

UNHCR:s handbok föreskriver att beviskravet inom asylrätten inte bör tillämpas alltför strikt, med hänsyn till svårigheterna i bevishänseende, till följd av den speciella situation som sökanden befinner sig i.<sup>216</sup> Det är en grundläggande princip på asylrättens område att den asylsökande ska göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt. Det inbegriper likväl att göra sin identitet sannolik. Vid påstående om risk för förföljelse kan sällan bevisning som klart styrker en sådan risk läggas fram. Sökandens berättelse bör därför godtas under förutsättning att den ter sig trovärdig och sannolik.<sup>217</sup> Detsamma bör gälla vid påståenden om risk för dödsstraff, omänsklig eller förnedrande behandling/ bestraffning.<sup>218</sup>

### 6.2.3.1 Principen om tvivelmålets fördel

I avsnittet om bevisbörda har tydliggjorts att flyktingar mest troligt inte kan bevisa vart och ett av sina påståenden.<sup>219</sup> Att begära detta skulle i realiteten resultera i att de flesta flyktingar inte erkänns. En bevislätnadsregel, den så kallade benefit of the doubt, finns därför intagen i UNHCR:s handbok.<sup>220</sup> Denna går ut på att ifall sökandes redogörelse framstår som trovärdig bör sökande ges fördelen av ett tvivel.<sup>221</sup>

I MIG 2007:12, går Migrationsöverdomstolen på ett strukturerat sätt igenom den metod vilken, Migrationsverket och migrationsdomstolarna ska använda vid prövning av skyddsskäl. Orienteringen gäller särskilt hur tvivelmålets fördel (benefit of the doubt) ska tillämpas. För att en asylsökande ska kunna

---

<sup>215</sup> Diesen, s. 245.

<sup>216</sup> UNHCR:s handbok p. 197.

<sup>217</sup> MIG 2007:9; Jfr. Prop. 2009/10:31 s. 127 och prop. 1996/97:25 s. 98.

<sup>218</sup> Prop. 1996/97:25 s. 102.

<sup>219</sup> UNHCR:s handbok p. 203, jfr. p. 196.

<sup>220</sup> Ibid. p. 196 och 203.

<sup>221</sup> Ibid. p. 196.



erhålla benefit of the doubt krävs att denne lämnar en redogörelse som är allmänt trovärdig.<sup>222</sup> Bedömningen fäster avseende vid att berättelsen är sammanhängande och inte innehåller motstridiga uppgifter. Inte heller får uppgifterna strida mot allmänt kända fakta. Vanligen bedöms riktigheten i sökandens utsaga mot bakgrund av landinformation med fokus på sökandens uppgivna hemland.<sup>223</sup>

Vad angår själva metoden som ska användas vid prövningen av skyddsskäl konstaterade Migrationsöverdomstolen att det ska ske i två steg. I det *första steget* ska Migrationsverket och migrationsdomstolarna bedöma om sökanden gjort sin identitet och medborgarskap/ hemland sannolikt. På så vis kan bland annat bestämmas mot vilket land ansökan ska prövas. I det *andra steget* har Migrationsverket och migrationsdomstolarna att pröva skyddsskäl som sökanden gör gällande. Det innefattar två olika led. I det *första ledet* bedöms huruvida berättelsen i sig är tillräcklig för att överhuvudtaget kunna uppfylla skyddskriterierna för asyl. I *andra ledet* ska bedömas om sökanden har lyckats göra sin utsaga sannolik. Detta antingen via den införda bevisningen i ärendet eller om utsagan har ansetts så trovärdig att sökanden har gynnats av det uppkomna tvivlet (benefit of the doubt).

Migrationsöverdomstolen förklarade att den införda ordningen och alla leden inte alltid blir nödvändiga att företa. Exempelvis om de åberopade skälen inte i sig grundar skyddsskäl (till exempel då endast sociala och ekonomiska skäl har anförts), så finns det ingen anledning att gå vidare till andra ledet. Migrationsöverdomstolen understryker, avseende andra ledet, att det först ska prövas om sökandes berättelse är sannolik mot den bevisning som ingetts före en trovärdighetsbedömning kan bli aktuell. Det är således inte korrekt att pröva trovärdigheten innan bevisningen har värderats.

I det aktuella målet fann Migrationsöverdomstolen att den asylsökande mannen inte lyckats göra sin identitet sannolik. Ansökan prövades mot uppgivet land eftersom ingen av parterna gjorde någon invändning mot detta. Utsagan kunde inte göras sannolik genom den införda bevisningen på grund av dess låga bevisvärde. Bevisningen bestod i falska identitetshandlingar (vilka givetvis inte kunde tillmätas något bevisvärde). Övrig bevisning bestod av skriftväxling mellan myndigheter och två vittnesmål. Skriftväxlingen bedömdes inte vara äkta. Vittnesmålen var vaga, detaljfattiga och innehöll motstridiga uppgifter Dessutom hade vittnena eget intresse av att mannen beviljades uppehållstillstånd. Därefter gick domstolen vidare till att bedöma trovärdigheten i sökandens utsaga. Eftersom den inte kunde anses trovärdig kunde mannen inte erhålla benefit of the doubt.

I UNHCR:s handbok poängteras att osanna påståenden i sig inte är skäl nog för att avslå en ansökan. Det kan finnas rimliga förklaringar till varför

---

<sup>222</sup> MIG 2007:12; Se UNHCR:s handbok p. 204.

<sup>223</sup> MIG 2007:12; Se även UNHCR:s handbok p. 197, 204–205 a.

sökanden, inte i alla lägen, talar sanning. Därför ankommer det på utredaren att granska sådana påståenden mot bakgrund av samtliga omständigheter som har framkommit i ärendet.<sup>224</sup> Vidare kan det finnas förklaringar till varför uppgifter framstår som motstridiga. Motsägelser kan ha enkla förklaringar som bottnar i kulturella och språkliga skillnader, bristande tolkning, tvetydigheter i frågorna som ställs etc. Därför är det av största vikt att den asylsökande får bemöta eventuella motsägelser i sin berättelse.<sup>225</sup>

## 6.2.4 Utredning av identitet

Migrationsöverdomstolen har i ett flertal avgöranden uttalat sig om utredning angående identitet och hemvist.<sup>226</sup> Med identitet avses främst sökandens namn, ålder och medborgarskap.<sup>227</sup>

I det ovan behandlade MIG 2007:12 fastslogs att det, vid fastställande av fakta, först och främst ska bedömas huruvida sökanden förmått göra sin identitet och hemvist sannolik. Med hänvisning till UNHCR:s handbok framhöll domstolen att oriktiga uppgifter och falska handlingar avseende sökandens identitet inte är tillräckligt för att avslå en asylansökan. Av naturliga skäl inverkar dock osanna uppgifter negativt på utsagens trovärdighet så länge oklarhet råder kring identitet och ursprung.

Migrationsöverdomstolen fastslog i MIG 2019:1 att en asylsökandes skyddsbehov ska prövas även om identiteten inte gjorts sannolik. I målet hade en asylansökan avslagits av migrationsdomstolen eftersom sökanden inte gjort sin identitet sannolik. Domstolen resonerade så att om identiteten ej gjorts sannolik så kommer inte heller skyddsskäl kunna bevisas. Migrationsöverdomstolen delade inte migrationsdomstolens åsikt, utan menade att en oklar identitet inte i sig innebär att det inte kan föreligga ett behov av skydd.

Migrationsöverdomstolen hänförde relevansen av identitet till tre olika ärendekategorier. I ett *fåtal* ärenden är bedömningen av skyddsbehov enbart beroende av den sökandes identitet. Något *vanligare* är att sökandens namn och ålder inte är av betydelse för skyddsbehovsbedömningen. I *majoriteten* av ärenden är en beståndsdel av identiteten betydelsefull för bedömningen av skyddsbehov. I vissa fall tillskrivs åldern stor betydelse och i andra fall är andra faktorer utslagsgivande. I samtliga kategorier måste aktuell och relevant landinformation beaktas. Följaktligen konstaterade Migrationsöverdomstolen att en asylsökande kan ha ett skyddsbehov trots att dennes identitet inte gjorts sannolik.

Migrationsöverdomstolen hänvisade också till att Sverige, i enlighet med flyktingkonventionen, UtlL, samt Europadomstolens praxis är skyldiga att följa principen om non-refoulement. En asylsökande tillåts enligt principen

---

<sup>224</sup> UNHCR:s handbok p. 199.

<sup>225</sup> Feijen & Frennmark, s. 76 f.

<sup>226</sup> Ibid. s. 81.

<sup>227</sup> MIG 2019:1; MIG 2014:1; MIG 2011:11

inte avvisas eller utvisas om ett skyddsbehov finns, oberoende av om sökandens identitet i fråga har gjorts sannolik eller ej.

Migrationsöverdomstolen uttalade att det är mycket viktigt att en asylsökandes identitet kan göras sannolik. I det aktuella fallet fann domstolen dock att migrationsdomstolen inte haft rätt att avslå asylansökan enbart av skälet att identiteten inte gjorts sannolik. Den sökandes utsaga var nämligen inte så starkt bunden till den uppgivna identiteten. Därför borde migrationsdomstolen ha prövat skyddsskälerna och bedömt påståendet om hotbilden från myndigheterna, säkerhetstjänsten och den utpekade släkten i hemlandet Irak. Målet återförvisades till migrationsdomstolen för ny handläggning.

Fallet visar det faktum att bevisbördans placering får mindre betydelse i asylärenden/ mål än vad som är gängse i svensk rätt. Framförallt belyses hur starkt skyddsintresset är vid behandlingen av asylärenden/ mål. När sökandens utsaga inte är starkt bunden till identitet (utan i stället till exempelvis hemvist i en viss region) så blir identitet snarare en "hjälpfaktor" för att fastställa hemvist. Att i ett sådant läge avvisa en asylansökan enbart på grund av att identitet inte gjorts sannolik vore inte rimligt eftersom det centrala i asylärenden/ mål är att fastställa skyddsbehovet. Om utsagan bara hade varit kopplad till identitet (om exempelvis sökanden påstod sig vara en viss person och enbart på den grunden är i behov av skydd), så vore migrationsdomstolens hantering av målet mer rimligt, förutsatt att det inte fanns något i beslutsunderlaget som indikerade en viss trovärdighet i sökandens utsaga.

# 7 Analys

## 7.1 Föreligger det någon skillnad avseende omfattningen av Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas utredningsansvar beroende på deras olika centrala roller i asylprocessen?

Till följd av en mängd reformer på det förvaltningsrättsliga planet, och framförallt Europakonventionens påverkan genom artikel 6.1 om rätten till domstolsprövning, har de svenska förvaltningsdomstolarna fått en starkare och tydligare roll än tidigare. Detta föranleder att det numera ter sig mer naturligt att tala om förvaltningsmyndigheternas och förvaltningsdomstolarnas olika roller.

Migrationsverket är i egenskap av förvaltningsmyndighet en verkställande myndighet som bland annat ska tillämpa den asylrättsliga lagstiftningen i sin handläggning av asylärenden. Som förvaltningsdomstol består migrationsdomstolarnas roll huvudsakligen i att kontrollera att Migrationsverket inte har överskridit sina befogenheter, samt att lagen har tolkats och tillämpats på ett korrekt sätt. Den principiellt viktigaste skillnaden mellan myndigheten och domstolen är rätten att agera intressebevakande. Såväl förfarandet som processen i sig syftar till materiell riktighet av ärendena. Skillnaden i rollen som beslutsfattare i de olika instanserna är att Migrationsverket får bevaka de intressen som gör sig gällande i utlänningslagen och sålunda, med iakttagande av förvaltningsrättsliga principer, verka resultatriktat. Domaren i migrationsdomstolen är däremot alltid förbjuden att verka för ett visst resultat.

Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas olika roller leder oss in på frågan om det får återverkan på omfattningen av deras utredningsansvar? I kapitel fyra har redan fastslagits att förvaltningsmyndigheters utredningsansvar är minst lika omfattande som hos domstol. Omvänt kan man då fråga sig om domstolen bör ges ett mindre eller lika omfattande utredningsansvar som hos myndighet? Utredningsansvarets syfte är att nå materiell riktighet av beslut/ avgöranden. Låt oss anta att ett lägre utredningsansvar gäller i domstol. Följden skulle då kunna bli att en utredningsbrist hos myndigheten inte beaktas av domstolen, eftersom det faktum att ärendet har nått en högre instans inte längre är att betrakta som en brist. Domstolens kontrollfunktion skulle då inte innebära en fullkomlig kontroll över myndighetens beslut. Effekten skulle bli att vissa utredningsbrister hos Migrationsverket inte skulle få någon egentlig

betydelse. Av detta skäl menar jag att det får anses stå klart att Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas utredningsansvar sträcker sig lika långt.<sup>228</sup>

## **7.2 Hur bör migrationsdomstolarna hantera utredningsbrister i asylmål, givet sin roll och de intressen som gör sig särskilt gällande i asylprocessen?**

Även om Migrationsverket och migrationsdomstolarna har ett lika omfattande utredningsansvar, kan deras olika roller få faktisk återverkan på hur utredningsansvaret i praktiken ska uppfyllas. Hur migrationsdomstolarna i sin verksamhet bör handskas med utredningsbrister är en inte alldeles enkel fråga att besvara. Det räcker nämligen inte att bedömningen enbart sker utifrån domstolens roll, utan även andra identifierade intressen som är särskilt framträdande i asylprocessen måste beaktas.

Förvaltningsförfarandet/ processen är konstruerad så att den ska vara enkel, snabb och billig (processekonomisk) utan att eftersätta rättssäkerheten. Höga krav ställs alltså både på skyndsamhet och beslutens/avgörandenas materiella riktighet. Den normala ordningen i förvaltningsprocessen (förvaltningsrätt, kammarrätt, HFD), har inte ansetts kunna tillgodose det skyndsamhetskrav som gör sig än mer gällande i asylprocessen. Den nya instans- och processordningen i asylärenden bygger på målsättningen att korta ner tiden från en asylansökan till ett lagakraftvunnet beslut. Kortare väntetider i mottagningssystemet syftar till att minska psykiskt lidande bland asylsökande, en form av rättssäkerhet enligt förarbetena. Vidare är den bakomliggande tanken att reducera samhällets kostnader avseende asylsökandes uppehälle. Att förarbetena till den nya instans- och processordningen är av åsikten att återförvisning bör tillgripas i sista hand, är därför kanske inte särskilt anmärkningsvärt. Det tar helt enkelt för lång tid och därigenom motverkas de nyssnämnda prioriteringarna i asylprocessen.

Många gånger, vilket framgår av uppsatsens senare del, är asylsökande, på grund av dokumentlöshet, oförmögna att tillföra andra bevis än sin muntliga utsaga. Materiell processledning riktad mot sökande blir då inte aktuellt. För att vinna tid och kostnadsfördelar kvarstår för domstolen att ex officio inhämta ytterligare utredning. Men, på bekostnad av vad?

I allmän domstol har en begränsning gjorts för vilka mål som får återförvisas till tingsrätt. Om rättegångsfelet inte har påverkat målets utgång anses domstolsdisciplin inte lika viktigt som effektivitet. Med

---

<sup>228</sup> Jfr Lindkvist, s. 105 f. som för ett liknande resonemang.

domstolsdisciplin menas att återförvisning används som ett verktyg i syfte att öka tendensen hos en underinstans att efterkomma processuella regler.<sup>229</sup> I avsaknad av regler i FPL kan man diskutera om en liknande ståndpunkt bör intas i förvaltningsmål? Enligt min bedömning saknar frågan emellertid relevans när förfarandefelet/ rättegångsfelet består i utredningsbrister. I och med att det vanligen rör sig om väsentliga utredningsbrister är det svårt förutse vilken verkan ytterligare utredning får för målets utgång. Av det skälet kan utredningsbrister alltid förmodas ha påverkat målets utgång.

I allmän domstol krävs vidare för att återförvisning ska få ske, att felet inte utan väsentlig olägenhet kan avhjälpas i hovrätten. I förvaltningshänseende menar jag att det inte är möjligt att generellt definiera vad som utgör en olägenhet, eftersom intressena i de olika måltyperna varierar i styrka. I asylmål har jag funnit särskilda olägenheter av att inte återförvisa ett ärende på bristfälligt underlag till Migrationsverket.

Valet mellan återförvisning å ena sidan och materiell processledning/ ex officio agerande från domstolen å andra sidan, utgör i asylmål en avvägning mellan den sökandes rätt till en flerinstitutionsprövning och dennes psykiska lidande av ytterligare tidsfördröjning samt kostnadseffektivitet.

Instansordningens princip bygger på en uppgiftsfördelning instanserna emellan. På grund av att instans- och processordningen innehåller en instans mindre i asylprocessen och att Migrationsöverdomstolen i princip aldrig meddelar prövningstillstånd har vikten av att en tillfredsställande utredning sker hos Migrationsverket påtalats flera gånger. Har Migrationsverket fattat beslut på ett bristfälligt underlag, garanteras asylsökande rätten till en flerinstitutionsprövning endast om återförvisning för förnyad handläggning sker till Migrationsverket.

Intresset av att asylmål blir materiellt riktiga är särskilt starkt på grund av skyddsaspekten och principen om non-refoulement. Av den anledningen är det viktigt att ett beslut grundat på ett tillräckligt underlag också kan överprövas av ytterligare en instans.

I vissa måltyper är det rimligt att instansordningsprincipen och möjligheten till en flerinstitutionsprövning får ge vika för skyndsamt. Långa handläggningstider i asylprocessen medför visserligen att förhoppningarna av en positiv utgång förstärks och kan orsaka ytterligare psykiskt lidande vid ett eventuellt avslag. Ur asylsökandes perspektiv bedömer jag trots detta att det är en större olägenhet att förlora rätten till en flerinstitutionsprövning av sitt ärende. Trots ett eventuellt avslag menar jag att den sökande rimligtvis bör kunna känna en större tillfredsställelse, och ha lättare att förlika sig med ett avslagsbeslut, om ärendet har prövats på ett tillfredsställande underlag i mer än en instans.

---

<sup>229</sup>Cegrell Karlander, s. 73.

Återförvisning bidrar till att asylsökande kvarstannar i asylsystemet under en längre tid och har rätt till vissa försörjningsförmåner som medför ökade samhällskostnader. Att Migrationsverket har åsidosatt skyldigheten att utreda ett ärende på basis av ett tillräckligt underlag, anser jag inte ska förta asylsökandes rätt till en flerinstitutionsprövning med hänsyn till vad som nyss sagts om vikten av materiell riktighet i dessa mål.

Slutligen kan diskuteras de långsiktiga konsekvenserna av att migrationsdomstolen eventuellt väljer att inte återförvisa ärenden till Migrationsverket. Min bedömning är att risken finns att Migrationsverkets asylutredningar långsiktigt tappar i kvalitet. Benägenheten för Migrationsverket att hålla hög kvalitet på asylutredningarna minskar om brister ändå åtgärdas av migrationsdomstolen. Detta skulle kunna generera fler utredningsbrister på sikt, vilket i sin tur leder till fler överklaganden. Effekten blir större arbetsbelastning för migrationsdomstolarna att pröva sådant som inte tidigare prövats av Migrationsverket. Resultatet blir att migrationsdomstolarna blir en omprövningsinstans istället för en överprövningsinstans. Det blir inte processekonomiskt hållbart i längden.

Ett ytterligare argument för återförvisning skulle kunna vara att domaren inte kan uppfattas som partisk. Min redovisade ståndpunkt i frågan visar dock att det inte utgör någon olägenhet och inte heller något tungt vägande skäl för återförvisning.

Slutsatsen jag drar mot bakgrund av analysen är att instansordningsprincipen och rättssäkerheten som följer av en flerinstitutionsprövning, väger tyngre än skyndsamt i asylmål. Till skillnad från uttalandet i förarbetena om att återförvisning bör tillgripas som en sista utväg i asylmål, är min ståndpunkt att migrationsdomstolarna bör ta utgångspunkt i återförvisning som en första åtgärd. Propositioner är förklaringar till lagtext som man bör följa. Trots det, anser jag, att det är rimligare att tolka reglerna utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, än att tolka det utifrån ett snabbhetsperspektiv som framgår av propositionen.

Effekten av återförvisning blir att utredningsansvaret får lite olika innebörd i de olika instanserna.<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> Jfr. Lindkvist, s. 110 om hur han resonerar om utredningsmetoder i förvaltningsmål generellt.

## 7.3 Vilka faktorer styr utredningsansvaret i asylärenden/mål och vilken utredningsstandard gäller i praktiken?

Migrationsverket och migrationsdomstolarna är bundna av 23 § FL respektive 8 § FPL. Det innebär att ett asylärende/ mål får prövas i sak först när beslutsunderlaget har uppnått ett minsta krav avseende kvalitet och omfattning (så kallad utredningsstandard).

Det är målets beskaffenhet, samt omständigheterna i det enskilda fallet som styr utredningsstandarden. Målets beskaffenhet bedöms med utgångspunkt i dels målets materiella karaktär, dels partsförhållandet. Vilka faktorer som styr utredningsansvaret generellt i förvaltningsmål och speciellt i asylmål, har ingående behandlats och analyserats löpande i kapitel fem. Faktorerna som har diskuterats är, allmänna och enskilda intressen, enskilda gynnande och betungande beslut, beviskrav samt målets betydelse. Liksom Cegrell Karlander och von Essen, fann jag att det är målets betydelse, av materiell riktig utgång, som styr utredningsstandarden.

Det starka skyddsintresset i asylärenden/ mål styr utredningsstandarden. Detta starka skyddsintresse (att värna den enskildes liv och hälsa), principen om non-refoulement och svårigheten för den enskilde att föra in bevisning i ärendena/ målen, har såväl i förarbeten som praxis konstaterat att det finns ett relativt långtgående utredningsansvar i asylärenden/ mål.

Vad innebär ett relativt långtgående utredningsansvar för Migrationsverket och migrationsdomstolarna i praktiken? Utredningsansvaret syftar till att nå materiellt riktiga beslut/ avgöranden. Ett långtgående/ högt utredningsansvar innebär en hög grad av materiell riktighet. För att kunna säkerställa hög grad av materiell riktighet krävs en hög utredningsstandard, i bemärkelsen kvalitet och omfattning. Det kan också uttryckas så att beslutsunderlaget ska bestå av hög tillförlitlighet, för att säkra slutsatser ska kunna nås ifråga. Sammantaget kan man säga att den befintliga bevissituationen inte får innehålla alltför stora osäkra element, om vad den asylsökande riskerar vid ett eventuellt återvändande till sitt hemland.

Beslutsfattaren har att ställa den befintliga bevissituationen i relation till hållfasthet, såsom Diesen beskriver det. Hållfasthet (säkerhet) styrs av hur pass tillförlitligt beslutsunderlaget är. Om bevissituationen innehåller osäkra element och tvivlet är stort, är utredningsstandarden i asylärenden/ mål inte uppnådd. Om bevissituationen innehåller en mindre grad av osäkra element bör beslutsfattaren fråga sig; i vilken grad skulle säkerheten i slutsatsen förändras av ytterligare information? Är svaret att det troligtvis inte skulle förändras bör utredningsstandarden vara uppnådd. Vid dessa bedömningar måste det av naturliga skäl också få betydelse vad ytterligare utredningsmetoder skulle kosta i tid och pengar.



Praxis har visat att omständigheterna i det enskilda fallet kan öka utredningsstandarden. Så är fallet när en muntlig utsaga innehåller påståenden om tidigare tortyr. Trots att en utsaga innehåller trovärdighetsbrister och utredningen har ett lågt bevisvärde, ska ytterligare utredningsåtgärder vidtas, om det finns något i bevisningen som indikerar att det ligger en viss sanning i sökandens utsaga. I samtliga studerade fall bör uppmärksammas att ytterligare bevisning var tillgänglig att inhämta.

När utredningsstandarden är uppnådd ska ärendet/ målet prövas i sak. Migrationsverket kan då åläggas en utredningsbörda i egenskap av utredare. Om den sökande i detta läge inte har gjort skyddsbehovet sannolikt så finns det fortfarande oklarheter kring vissa omständigheter. Huruvida informationsbördan har uppfyllts då, får en avgörande betydelse för den sökandes kvarstående chanser att beviljas asyl.

# Käll- och litteraturförteckning

## Källor

### Offentligt tryck

#### Utredningsbetänkanden

SOU 1964:27 Lag om förvaltningsförfarandet  
SOU 1981:46 Ändringar i förvaltningslagen  
SOU 1983:73 Ny förvaltningslag  
SOU 1991:106 Domstolarna inför 2000-talet. Arbetsuppgifter och förfaranderegler (Del A)  
SOU 1999:16 Ökad rättssäkerhet i asylärenden  
SOU 2006:6 Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt  
SOU 2010:29 En ny förvaltningslag

#### Propositioner

Prop. 1971:30 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.  
Prop. 1979/80:96 Med förslag till ny utlänningslag, m.m.  
Prop. 1985/86:80 Om ny förvaltningslag  
Prop. 1994/95:27 Fortsatt reformering av instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.  
Prop. 1995/ 96:22 Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.  
Prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv.  
Prop. 2004/05:170 Ny instans – och processordning i utlännings – och medborgarskapsärenden  
Prop. 2005/06:6 Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning.  
Prop. 2009/10:31 Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.  
Prop. 2012/13:45 En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess.  
Prop. 2016/17:17 Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet.  
Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.

## Litteratur

Blomberg, Jesper: Domstols utredningsskyldighet i mål om bygglov, *FT* nr 1/ 2011 s. 51-55.

Cegrell Karlander, Isa: *Officialprincipen i migrationsprocessen. Domstolens utredningsansvar*. Uppsala universitet 2021.

Costello, Cathryn: *The human rights of migrants and refugees in European law*, 1 uppl., Oxford University Press, United Kingdom, 2016.

Dahlgren, Göran: Tvåpartsprocess i allmän förvaltningsdomstol, *JT* Nr 2 1991/92, s. 237-251.

Dahlgren, Göran: Allmän förvaltningsdomstols officialprövning, *SvJT* 1994, s. 388-407.

Diesen, Christian: Bevisvärdering i flyktingärenden. I: Bevis 8: Prövning av migrationsärenden, 3 uppl., Simon Andersson (red.), Norstedts Juridik, Stockholm, 2018.

Ekelöf, Per Olof & Edelstam, Henrik & Heuman, Lars: *Rättegång: Fjärde häftet*, 7 uppl., Nordstedts Juridik, Stockholm, 2009.

Ekelöf, Per Olof & Edelstam, Henrik & Heuman, Lars & Pauli, Mikael: *Rättegång. Första häftet*, 9 uppl., Wolters Kluwer, Stockholm, 2016.

Jareborg, Nils: Rättsdogmatik som vetenskap, *SvJT* 2004, s. 1-10.

Johansen, Tormod Otter & Wejedal, Sebastian: Mot ett funktionellt domstolsbegrepp, *SvJT* 2016, del I s. 100-142.

Kaldal, Anna: *En rättsvetenskaplig studie av riskbedömningar i vårdnads och LVU-mål*, 1 uppl., Jure Förlag, Stockholm, 2010.

Kleineman, Jan: Rättsdogmatisk metod. I: Juridisk metodlära, 2 uppl., Maria Nääv & Mauro Zamboni (red.), Studentlitteratur AB, Lund, 2018.

Lavin, Rune: *Förvaltningsprocessrätt*, 4 uppl., Nordstedts Juridik, Stockholm, 2020.

Lindell, Bengt: *Civilprocessen: rättegång samt skiljeförfarande och medling*, 4 uppl., Iustus, Uppsala, 2017.

Lindkvist, Gustav: *Utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen*, 1 uppl., Nordstedts Juridik, Stockholm, 2018.

Lundin, Olle: *Officialprincipen. I: Offentlighetsrättsliga principer*, 4 uppl., Lena Marcusson (red.), Iustus, Uppsala, 2020.

Mungianu, Roberta: *Frontex and Non-Refoulement: The International Responsibility of the EU*, 1 uppl., Cambridge University Press, United Kingdom, 2016.

Nordh, Roberth: *Bevisrätt C: bevisvärdering*, 2 uppl., Iustus, Uppsala, 2019.

Petrén, Gustaf: Om förvaltningsdomstols utredningsplikt, *FT* nr 2-4 1977 s. 154–166.

Peczenik, Aleksander: *Vad är rätt? om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, 1 uppl., Fritze, Stockholm, 1995.

Ragnemalm, Hans: *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 10 uppl., Jure Förlag, Stockholm, 2014.

Seidlitz, Madelaine: *Den internationella flyktingrätten. I: Bevis 8: Prövning av migrationsärenden*, 3 uppl., Simon Andersson (red.), Norstedts Juridik, Stockholm, 2018.

Thorburn Stern, Rebecca & Wikström, Hanna: *Migrationsrätt: skyddsbehov och trovärdighet: bedömning i asylärenden*, 1 uppl., Liber, Stockholm, 2016.

von Essen, Ulrik: *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar*, 7 uppl., Wolters Kluwer, Stockholm, 2017.

von Essen, Ulrik: *Processramen i förvaltningsmål: ändring av talan och anslutande frågor*, 1 uppl., Nordstedts Juridik, Stockholm, 2009.

von Essen, Ulrik & Bohlin, Alf & Warnling Conradson, Wiweka: *Förvaltningsrättens grunder*, 4 uppl., Nordstedts Juridik, Stockholm, 2020.

Wennergren, Bertil: En förvaltningsdomstols rättskipningsuppgift, *SvJT* 1995, s. 66-74.

Westberg, Peter: *Domstols officialprövning: en civilprocessuell studie i anslutning till RB 17:3 p 1*, Juristförlaget, Lund, 1988.

Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan: *Utlänningslagen: med kommentarer*, 12 uppl., Nordstedts Juridik, Stockholm, 2020.

## Rapporter och övrigt

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

<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asyl.html>, besökt 2022-04-01.

Migrationsverket, Asyl – från ansökan till beslut, publicerad 2017-07-03, hämtad 2022-04-01.

*Nationalencyklopedin*, asyl.

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/asyl> (hämtad 2022-01-20)

*Nationalencyklopedin*, utlänning.

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/utlänning>, (hämtad 2022-01-24)

Ukraina i kris 2022 | Sverige för UNHCR (sverigeforunhcr.se)

<https://sverigeforunhcr.se/ukraina>, besökt 2022-04-01

UNHCR Global Trends Report 2020: Forced Displacement in 2020.

<https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>, besökt 2022-04-01. Rapport

UNHCR, *Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning: enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning*, Norstedts Juridik Stockholm 1996.

# Rättsfallsförteckning

## Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1974 ref. 29

RÅ 1999 ref. 63

RÅ 2000 ref. 50

RÅ 2002 ref. 76

RÅ 2006 ref. 15

HFD 2013 ref. 5

HFD 2013 ref. 61

## Migrationsöverdomstolen

MIG 2006:1

MIG 2006:7

MIG 2007:9

MIG 2007:12

MIG 2007:31

MIG 2007:33

MIG 2008:5

MIG 2011:11

MIG 2011:15

MIG 2012:2

MIG 2012:11

MIG 2012:18

MIG 2013:23

MIG 2014:1

MIG 2014:21

MIG 2019:1

## JO

JO 1977/78 s. 310

JO 2006/07 s. 172

## Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Dom den 7 juli 1989 i målet Soering mot Storbritannien, appl. 14038/88

Dom den 20 mars 1991 i målet Cruz Varas mot Sverige, appl. 15576/89

Dom den 30 oktober 1991 i målet Vilvarajah mot Storbritannien, appl.  
13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87

Dom den 15 november 1996 i målet Chahal mot Storbritannien, appl.  
22414/93

Dom den 10 juni 2010 i målet R.C. mot Sverige, appl. 41827/07