

Sannolik identitet i asylärenden

RS/031/2021



Fastställelsebeslut: RA/063/2021			Version 1.0
Beslutsdatum: 2021-03-16			
Gäller för: hela myndigheten			
Gäller från och med: 2021-03-16			
Datum för revidering	Version	Avsnitt som reviderats	Beslutsbeteckning
ange datum	nummer	innehåll	XX/XXX/XXXX
ange datum	nummer	innehåll	XX/XXX/XXXX

Fakta om rättsliga ställningstaganden

Rättsliga ställningstaganden utgör Migrationsverkets uttalanden om hur en författning bör tolkas och är styrande för myndighetens medarbetare. De beslutas av chefen för rättsavdelningen.

Rättsliga ställningstaganden förs in i en särskild dokumentserie, RS-serie. Dokumentserien är gemensam för hela myndigheten. Beslut om fastställande, ändringar och upphävande av ett rättsligt ställningstagande förs in i beslutsdokumentserien för chefen för rättsavdelningen.

Innehållsförteckning

Fakta om rättsliga ställningstaganden	1
1. Syfte	3
2. Sammanfattning.....	3
3. Bakgrund	4
4. Gällande rätt m.m.	4
5. Rättslig bedömning	4
5.1 Sannolik identitet	4
5.2 Utredning och bedömning av identitet	5
5.3 Identitet och asylsökande barn	7
Bilaga RS/031/2021	8
4.1 Bevislätnadsregeln (benefit of the doubt)	8
4.2 Officialprincipen	9
4.3 Bevisprövning	10

1. Syfte

Kan en asylsökande göra sin identitet sannolik genom sina muntliga uppgifter?
Det är frågan som behandlas i det här rättsliga ställningstagandet.

2. Sammanfattning

- Om den sökande inte kan styrka eller göra sin identitet sannolik genom identitetshandlingar får vi använda andra metoder för att utreda identiteten och hemvist, t.ex. muntlig utredning, kunskapstest, språkanalys och uppgifter från referensdossier. Den sökandes berättelse ska då värderas tillsammans med övrig bevisning.
- Det är möjligt att bedöma en asylsökandes identitet som sannolik enbart med stöd av hans eller hennes muntliga berättelse. Bevisvärderingen ska vara saklig och objektiv och beslutsfattaren måste motivera och förklara skälen för sitt beslut.
- För att en muntlig berättelse ska bedömas vara trovärdig krävs att uppgifterna är sammanhängande och klara, detaljerade, oförändrade och rimliga. De får inte vara motstridiga, om det inte finns rimliga förklaringar till motstridigheterna, eller strida mot allmänt kända fakta. I bedömningen ska vi även beakta om den sökande har gjort ett ärligt försök att styrka sin berättelse genom skriftlig bevisning. Det räcker då att det är sannolikt att den sökande har den identitet han eller hon uppger.
- Det är av flera anledningar viktigt att försöka klargöra identiteten tidigt i asylprocessen. Vi bör därför informera den asylsökande om vikten av att han eller hon styrker sin identitet genom att lämna in identitetshandlingar och andra handlingar.
- Även om det som utgångspunkt är viktigt att den sökande styrker, eller i vart fall gör sin identitet sannolik så ska personens skyddsbehov som huvudregel prövas i sak även i sådana fall där personens identitet inte har gjorts sannolik.

3. Bakgrund

Det finns ingen legal definition av begreppet identitet i svensk lagstiftning, men enligt förarbeten och praxis består identiteten av namn, födelsetid och, som huvudregel, medborgarskap.¹

Inom asylrätten är det en grundläggande princip att det är den asylsökande som ska göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt. Av detta följer att den sökande också ska göra sin identitet sannolik. Det är inte alltid möjligt för den sökande att lägga fram bevisning som styrker att han eller hon riskerar förföljelse. Sökandens berättelse får därför godtas om den framstår som trovärdig och sannolik.²

Att bedöma trovärdigheten i den sökandes berättelse, inklusive uppgifter om identiteten, är en svår men viktig del i asylprövningen men även för hela asylprocessen. Frågan är om det är möjligt för en asylsökande att göra sin identitet sannolik genom sina muntliga uppgifter.

4. Gällande rätt m.m.

Den gällande rätt som ligger till grund för detta rättsliga ställningstagande finns i bilagan till det här dokumentet. Där berörs bland annat frågor som gäller bevislätnadsregeln, officialprincipen och bevisprövning. Varje avsnitt avslutas med en kort sammanfattning.

5. Rättslig bedömning

5.1 Sannolik identitet

I asylärenden är det inte ovanligt att den sökandes identitet är oklar. Sveriges åtagande att bereda människor skydd genom att bevilja uppehållstillstånd väger så pass tungt att vi inte kan neka någon tillstånd på grund av att identiteten inte har blivit styrkt genom exempelvis hemlandspass eller annan identitetshandling.

¹ Prop. 1997/98:178 s. 8, MIG 2010:17, MIG 2011:11 och MIG 2012:1.

² Prop. 1996/97:25 s. 98 och MIG 2007:9.

Det ligger i sakens natur att många av de förhållanden som åberopas av asylsökande inte kan göras sannolika med skriftlig eller annan bevisning, och att den sökande ska ges bevislättnad om han eller hon har lämnat en trovärdig berättelse.³

Enligt förarbetena till bestämmelsen om identitetsförvar⁴ kan inte alla utlänningar som saknar pass eller identitetshandlingar tas i förvar. Om en utlänning gör sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig ska något beslut om förvar inte fattas. Det är då tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter är till övervägande del sannolikt att utlänningen har den identitet han eller hon påstår. Att den berättelse som utlänningen lämnar om sig själv framstår som trovärdig eller att andra personer bekräftar utlänningens uppgifter kan således vara tillräckligt i vissa fall.

Enligt den fria bevisprövningen går det inte att ställa upp ett krav på vilka bevismedel som får användas och vilket bevisvärde viss bevisning ska ha. Kravet har inte heller stöd i varken internationell eller svensk praxis.

Det är möjligt att bedöma en asylsökandes identitet som sannolik enbart med stöd av hans eller hennes muntliga berättelse. Bevisvärderingen ska vara saklig och objektiv och beslutsfattaren måste motivera och förklara skälen för sitt beslut.

5.2 Utredning och bedömning av identitet

Det är av flera anledningar viktigt att den sökande försöker styrka eller göra sin identitet sannolik så tidigt som möjligt under asylprocessen. En oklar identitet försvårar asylutredningen och gör att handläggningstiden blir längre, vilket innebär stora påfrestningar på asyl- och mottagningssystemet. Dessutom kan ett beslut om uppehållstillstånd återkallas om det senare kommer fram att den sökande har uppgett fel identitet. Den som inte kan styrka sin identitet får också svårigheter vid en framtida ansökan om svenskt medborgarskap.

Det är därför viktigt att vi uppmuntrar den asylsökande att vara aktiv för att styrka eller göra sin identitet sannolik och, förstås, tala sanning. Av den anledningen är det viktigt att ett identitetsuppdrag ges så tidigt som möjligt i asylprocessen i de fall identiteten är oklar. Den asylsökande som inte försöker använda sig av de möjligheter som finns för att göra sin identitet sannolik kan inte anses medverka till utredningen om identiteten.

³ MIG 2006:1 och MIG 2007:9.

⁴ Se SOU 2011:17 s. 83 där hänvisning görs till prop. 1988/89:86 s. 174.

Det bästa sättet för en person att styrka sin identitet är att visa upp pass eller identitetshandlingar i original. Om den sökande inte kan visa några handlingar för att styrka sin identitet ska han eller hon ges tillfälle att förklara varför sådana handlingar saknas.

Migrationsverkets utredningsansvar kan innebära att vi måste hjälpa den sökande att undersöka originalhandlingars tillförlitlighet. Om vi bedömer att handlingarnas bevisvärde är lågt, att det rör sig om falska handlingar eller om vi har andra invändningar måste vi ge den sökande möjligheten att kommentera slutsatserna. Användning av falska identitetshandlingar innebär i sig inte att asylsökanden är ogrundad men kan försvaga den sökandes trovärdighet. Det är viktigt att vi informerar den asylsökande om de konsekvenser uppvisande av falska handlingar kan medföra.

Om den sökande inte kan styrka eller göra sin identitet sannolik genom identitetshandlingar får vi använda andra metoder för att utreda identitet och hemvist, t.ex. muntlig utredning, kunskapstest, språkanalys och uppgifter från referensdossier. Den sökandes berättelse ska då värderas tillsammans med övrig bevisning.

För att en berättelse ska bedömas vara trovärdig krävs det att uppgifterna är sammanhängande och klara, detaljerade, oförändrade och rimliga. De får inte vara motstridiga, om det inte finns rimliga förklaringar till motstridigheterna, eller strida mot allmänt kända fakta. I bedömningen ska vi även beakta om den sökande har gjort ett ärligt försök att styrka sin berättelse genom skriftlig bevisning. Vad som betraktas som en genuin ansträngning att skaffa fram bevisning får bedömas från fall till fall. Bevisning som i ett fall rimligen kan förväntas kan i ett annat fall vara direkt omöjlig för den sökande att införskaffa.

Även om det som utgångspunkt är viktigt att en asylsökande styrker, eller i vart fall gör sin identitet sannolik så ska personens skyddsbehov som huvudregel prövas i sak även i sådana fall där personens identitet inte har gjorts sannolik. Detta följer av principen om non-refoulement, vilken bland annat kommer till uttryck i 12 kap. 1 § utlänningslagen och innebär en skyldighet att inte avvisa eller utvisa en person som har ett skyddsbehov oaktat om identiteten gjorts sannolik eller inte. Detta kan till exempel vara fallet i situationer där det är av underordnad betydelse att veta vem den sökande är för att avgöra frågan om det finns ett skyddsbehov. Hit hör fall där den sökandes namn och ålder i sig inte har någon betydelse för bedömningen av skyddsskäl. I en situation där våldet i en väpnad konflikt är så intensivt att var och en som befinner sig på territoriet riskerar att skadas, behöver en asylsökande som visat eller gjort sannolikt att han eller hon har sin hemvist i det aktuella området inte föra fram någon ytterligare omständighet för att han eller hon ska bedömas ha ett skyddsbehov. I en situation där förföljelsen av exempelvis personer av en viss etnicitet är av sådan intensitet att alla som är av den etniciteten tvingas lämna sitt land eller ett visst område för att undgå övergrepp, kan det räcka att den sökande visar eller gör sannolikt sin hemvist och etnicitet för att ett skyddsbehov ska aktualiseras.

Även i andra ärenden där asylberättelsen inte är så starkt knuten till identiteten kan asylansökan inte avslås enbart på grund av att identiteten inte har gjorts sannolik. Om den asylsökande efter en prövning i sak bedöms ha skyddsbehov och det saknas skäl att utesluta personen från att anses som flykting eller annan skyddsbehövande föreligger därmed en rätt till uppehållstillstånd även om identiteten inte gjorts sannolik.

I vissa fall är det dock särskilt viktigt att veta vem personen är. Så kan vara fallet när en person åberopar skriftlig bevisning såsom domstolsavgöranden eller tidningsartiklar eller om en person hävdar att denne är en känd regimmotståndare eller regimföreträdare. I dessa fall är det oftast helt avgörande att personen åtminstone gör sannolikt att han eller hon är just den person som omnämns i handlingarna eller i landinformationen.⁵

5.3 Identitet och asylsökande barn

Beviskravet för ett asylsökande barns identitet är samma som för vuxna, dvs. identiteten ska göras sannolik. Detta avser såväl ensamkommande barn som barn i familj. Ett barn ska upplysas om att det kan styrka eller göra sin identitet sannolik genom att lämna in identitetshandlingar eller andra handlingar.

Ett asylsökande barn ska, så tidigt som möjligt i asylprocessen, beredas tillfälle att komma till tals i en muntlig utredning. Vi måste dock beakta barnets ålder, mognad och de individuella förutsättningarna att lämna uppgifter, se 1 kap. 11 § utlänningslagen.⁶ En del av att utreda barnets identitet är att utreda vilka barnets vårdnadshavare eller föräldrar är, i synnerhet då bedömningen av barnets identitet baseras på uppgifter föräldrarna lämnar.⁷

⁵ MIG 2019:1. Jfr. även 5 kap. 1 § utlänningslagen och 12 kap. 18 § utlänningslagen

⁶ Se särskilt om bevisvärdering av barns uppgifter i avsnitt 8 i RS/009/2020, Rättsligt ställningstagande angående prövning av barns bästa och om barns rätt att komma till tals i RS/010/2020, Rättsligt ställningstagande om att höra barn

⁷ Se avsnitt 3.1.2 rättslig styrning om motsättningar mellan asylsökande barn, god man, offentligt biträde och vårdnadshavare

Bilaga RS/031/2021

4.1 Bevislätnadsregeln (benefit of the doubt)

Bevislätnadsregeln finns till för exempelvis skyddsbehövande och innebär att den sökande inte behöver styrka sin identitet utan bara göra den sannolik. Det kan bli aktuellt att tillämpa bevislätnadsregeln när t.ex. den sökande kommer från ett land där myndigheterna inte kan utfärda identitetshandlingar eller när de handlingar som utfärdas av landet inte godtas av svenska myndigheter. Regeln kan också bli aktuell när en sökande inte kan kontakta sina hemlandsmyndigheter för att styrka sin identitet.

I dessa fall är det inte rimligt att kräva av den sökande att han eller hon styrker sin identitet med hjälp av identitetshandlingar.

I UNHCR:s handbok⁸ anges att principen om ”benefit of the doubt” (tvivelsmålets fördel) ska tillämpas när den sökande inte kan styrka sin berättelse med skriftlig bevisning. Beviskravet ska alltså inte tillämpas alltför strikt. För att den sökande ska få tillgodoräkna sig fördelen krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda. Den sökande ska ha gjort ett ärligt försök att styrka sin berättelse och hans eller hennes allmänna trovärdighet ska inte kunna ifrågasättas. Berättelsen ska vara sammanhängande och rimlig och inte strida mot kända fakta.

Principen framgår även av skyddsgrundsdirektivet⁹ artikel 4.5. Under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda behöver inte den sökande styrka sina uppgifter med skriftlig bevisning.

Likasa tillämpar Europadomstolen principen om tvivelsmålets fördel i bedömningen av om ett utvisande skulle strida mot förbudet mot tortyr och annan omänsklig behandling enligt artikel 3.¹⁰

I svensk rättspraxis har Migrationsöverdomstolen (MiÖD) i MIG 2007:12 uttalat sig om när bevislätnaden ska tillämpas och även metoden för prövningen av skyddsskäl i asylärenden. Enligt MiÖD:s uttalanden ska först och främst prövas om den sökande har gjort sin identitet, sitt medborgarskap eller sitt hemland sannolika. Därefter prövas om de åberopade skälen är tillräckliga. Slutligen ska prövningen av uppgifternas trovärdighet göras. Enligt MiÖD bör man skilja mellan prövningen av bevismedel, t.ex. skriftliga handlingar, och den sökandes berättelse när man utför sannolikhetsprövningen.

⁸ Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, se par. 196 samt 203-204.

⁹ Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar m.m.

¹⁰ Se bl.a. *N. mot Sverige*, nr 23505/09, den 20 juli 2010 samt *Matsiukhina och Matsiukhin mot Sverige*, nr 31260/04, den 21 juni 2005.

MiÖD:s metod har emellertid kritiserats. Enligt kritiken¹¹ är berättelsen ett bevismedel och kan inte uteslutas från bedömningen av de andra delarna t.ex. identitet och förföljelserisken. En utsaga är inget bevistema som ska styrkas med hjälp av annan bevisning utan är ett bevis som alla andra gentemot ett tema (här identitet). Temat i en fråga om identitet är den sökandes påstående att han är personen NN. Trovärdighetsbedömningen kan, enligt Diesen, inte vänta till sist i prövningen som ett slags komplement till den skriftliga bevisningen. Enligt den fria bevisvärderingen går det inte att uppställa ett krav på stödbevis.

Bevisning i ett asylärende utgörs huvudsakligen av den sökandes berättelse men också av stödbevisning såsom inlämnade handlingar, åberopade vittnesmål och landinformation. En samlad bedömning ska göras.

4.2 Officialprincipen

Inom förvaltningsrätten vilar utredningsansvaret i huvudsak på myndigheten. Myndighetens uppgift är att se till att ärendet blir tillräckligt utrett. Det behöver inte vara myndigheten själv som utför utredningen. Denna princip kallas för officialprincipen. Ett uttryckligt lagstöd för principen finns i 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL) för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Motsvarande regel för förvaltningsmyndigheterna finns i 23 § förvaltningslagen (Förvaltningslag 2017:900). I ärenden där det finns starka skyddsintressen finns också ett utvidgat utredningsansvar.¹²

Asylärenden är en speciell ärendekategori eftersom det både är ett ansökningsärende och ett ärende där det föreligger ett starkt skyddsintresse. För att Migrationsverket ska kunna göra en fullständig prövning som första instans krävs att alla relevanta omständigheter och relevant bevisning som åberopas läggs fram i prövningen. Sökanden och Verket har här ett delat ansvar. Den sökande ska lägga fram sina yrkanden, grunder och åberopad bevisning och Migrationsverket har sedan en utredningsskyldighet.¹³

En liknande skyldighet framgår även av UNHCR:s handbok par. 196 enligt vilken myndigheten måste i vissa fall utnyttja alla till buds stående medel för att få fram bevisning till stöd för den sökande.

I sitt avgörande fann MiÖD anledning att återförvisa målet till migrationsdomstolen p.g.a. det bristfälliga underlaget som domstolen utgått ifrån vid fastställande av Migrationsverkets beslut.¹⁴

Det är den sökande som har åberopsbördan och den initiala bevisbördan för sina åberopade asylskäl. Men utredningsansvaret vilar gemensamt på den sökande och på utredande myndighet.

¹¹ Diesen, Christian, *Prövning av migrationsärenden*, Bevis 8 andra uppl. s. 279 f.

¹² Prop. 2004/05:170 s.155.

¹³ Ibid s. 154.

¹⁴ MIG 2006:1.

4.3 Bevisprövning

I svensk rätt gäller principen om fri bevisprövning. Den består av två underordnade principer, fri bevisföring och fri bevisvärdering. Rätten får i princip fritt bedöma värdet av den bevisning som finns i målet och några regler för vilket värde ett visst bevismedel ska ha jämfört med andra finns inte.¹⁵

Principen om fri bevisföring innebär att det är tillåtet att ta upp alla former av bevis vid en rättslig prövning. Det finns i princip inte några begränsningar i fråga om de källor som får användas för att ta reda på sanningen.

Principen om fri bevisvärdering innebär att det inte finns några rättsliga regler om hur värderingen av bevis ska göras. Men det innebär inte att värderingen är *fri* för egna subjektiva och godtyckliga värderingar.

I 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152) slås likhetsprincipen och objektivitetsprincipen fast. Av bestämmelsen framgår att vid fullgörande av offentliga förvaltningsuppgifter ska allas likhet inför lagen samt saklighet och opartiskhet alltid beaktas.

Även av artikel 3 i Flyktingkonventionen¹⁶ framgår att konventionens bestämmelser ska tillämpas utan diskriminering.

I målen *R.C. mot Sverige* och *F.N. och andra mot Sverige* beaktade Europadomstolen ett antal bevis som underkänts av de nationella domstolarna. Europadomstolen ansåg att även om den materiella bevisningen i dessa mål inte bedöms styrka något förhållande ger den sådana indikationer att den inte helt kan underkännas utan till viss del bedöms stödja den muntliga berättelsen.¹⁷

Högsta domstolen (HD) har i flera av sina avgöranden uttalat sig om hur en muntlig utsaga ska värderas i brottmål när ingen stödbevisning finns. Bevisbördan och beviskravet skiljer sig åt i asylärenden och i brottmål. I brottmål är beviskravet högre (ställt utom rimligt tvivel) än i asylärenden (sannolikt). Ändå har HD i sin praxis ansett att en trovärdig utsaga från målsäganden, i förening med vad som i övrigt har framkommit i målet, kan vara tillräcklig för en fällande dom.¹⁸

Sammanfattningsvis gäller alltså i fråga om att göra sin identitet sannolik att det inte kan finnas någon bestämd regel angående vad som ska godtas som bevisning och hur den ska värderas. All bevisning ska beaktas och en individuell bedömning ska göras i det enskilda fallet.

¹⁵ Jfr 35 kap. 1-5 §§ rättegångsbalken (1942:740) och 30 § FPL.

¹⁶ 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning.

¹⁷ *R.C. mot Sverige*, nr 41827/07, den 9 mars 2010 och *F.N. och andra mot Sverige*, nr 28774/09, den 18 december 2012.

¹⁸ NJA 2010 s. 671, jfr NJA 2009 s. 447 I och II med hänvisningar.