

JURIDISKA INSTITUTIONEN  
Stockholms universitet

---

**KRAVET PÅ STYRKT  
IDENTITET**  
**- när identitetskontroll ställs mot  
rätten till familjeåterförening**

*Louise Dane*

---

Examensarbete med praktik i migrationsrätt, 15 hp  
Examinator: Anna Kaldal  
Stockholm, Vårterminen 2012



Stockholms  
universitet

<b>1. INLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 Bakgrund .....	1
1.2 Syfte.....	2
1.3 Metod.....	2
1.4 Disposition.....	3
1.5 Begreppsdefinitioner .....	4
<b>2. IDENTITETSKONTROLL</b> .....	<b>4</b>
2.1 Utvecklingen av ”den generella utlänningskontrollen” i Sverige .....	4
2.2 Passkravet .....	5
2.3 Förpliktelser enligt europeisk rätt att genomföra identitetskontroller .....	6
<b>3. FAMILJEÅTERFÖRENING</b> .....	<b>8</b>
3.1 Rätten till skydd för familjelivet och principen om familjens enhet .....	8
3.2 Stöd för familjeåterforening i den internationella rätten .....	9
3.3 Rätten till familjeåterforening inom svensk och europeisk rätt.....	10
<b>4. BEVISNING</b> .....	<b>11</b>
4.1 Bevisning inom förvaltningsrätten .....	11
4.2 Bevisstyrka .....	12
4.3 Normalkrav inom olika rättsområden.....	12
4.4 Beviskrav inom förvaltningsrätten .....	14
4.5 Närmare om beviskravet ”styrkt” .....	16
4.6 Bevisprövning.....	17
<b>5. STYRKT IDENTITET</b> .....	<b>19</b>
5.1 Identitetsbegreppet .....	19
5.2 Styrkt identitet enligt svensk rätt.....	19
5.3 Hur kan man styrka sin identitet? .....	23
5.3.1 I första hand – pass:.....	23
5.3.2 I andra hand – med hjälp av kompletterande handlingar .....	25
5.3.3 I tredje hand – med hjälp av intygsgivare .....	26
5.3.4 En sammanvägd prövning .....	27
<b>6. PRAXIS</b> .....	<b>31</b>
6.1 UM 8296-09 .....	32
6.2 UM 1014-09 .....	32
6.3 MIG 2011:11 .....	33
6.4 UM 10897-10 .....	35
<b>7. ANALYS</b> .....	<b>37</b>
7.1 Passkravet .....	37
7.1.2 Främlingspass.....	38
7.2 Beviskravet "styrkt".....	40
7.2.1 Beviskravet är otydligt .....	40
7.2.2 Kraven på den bevisning vi kräver är för högt ställda.....	41
7.2.3 Möjligheten till dispens från kravet på styrkt identitet.....	43
7.2.4 Möjlighet att sänka beviskravet till sannolikt.....	45
7.3 Ärenden där DNA-analys inte kan bidra .....	46
7.4 Ställföreträdarskap.....	47
7.5 Migrationsöverdomstolen som prejudikatinstans.....	49
7.5.1 Otydliga avgöranden och långsamt agerande.....	49
7.5.2 En prejudikatinstans med dåligt självförtroende? .....	50
<b>8. SLUTORD</b> .....	<b>52</b>
<b>9. KÄLLFÖRTECKNING</b> .....	<b>54</b>

## 1. INLEDNING

### 1.1 Bakgrund

I mars 2010 tolkade Migrationsverket (MIV) ett antal domar från Migrationsöverdomstolen (MiÖD) på ett sätt som kom att innebära att personer var tvungna att styrka sin identitet för att få återförenas med familjemedlemmar i Sverige.<sup>1</sup>

I domarna har MiÖD betonat att det krav som finns på pass vid inresa och vistelse i Sverige är absolut – om det inte finns några lagstadgade undantag. Enligt domstolen gäller detta krav oaktat den faktiska möjligheten en person har att kunna presentera ett, av Sverige, godkänt pass.

I juni 2011 kom ett nytt, uppdaterat, rättsligt ställningstagande från MIV efter att MiÖD avkunnat en ny dom som berörde kravet på styrkt identitet.<sup>2</sup> Ställningstagandet bekräftar att styrkt identitet är ett krav i ärenden om familjeåterförening där ansökan gjorts utifrån Sverige. Enligt domen uppdaterade MIV ställningstagandet på så vis att det första steget vid en prövning av en ansökan om återförening är att utreda om personen har styrkt sin identitet, först därefter kan ansökan prövas i sak. För de personer som i realiteten saknar möjlighet att presentera dokument av tillräcklig kvalitet har rätten till familjeåterförening i Sverige i praktiken omöjliggjorts.

Kravet på styrkt identitet motiveras bland annat av den generella utlänningskontrollen samt det allmänna intresset av att förebygga hot mot landets säkerhet, som exempelvis gränsöverskridande brottslighet och terrorism. Sveriges har således ett ansvar enligt såväl nationella som internationella överenskommelser för att noggranna identitetskontroller genomförs. Sverige har dock även åtagit sig att följa, och arbeta för att tillgodose, de mänskliga rättigheterna - däribland rätten till familjeåterförening. Men hur ska man han-

---

<sup>1</sup> Rättschefens rättsliga ställningstagande angående kraven på pass och klarlagd identitet i ärenden om uppehållstillstånd, RCI 03/2010, beslutad 2010-03-11, nu borttagen från MIV:s hemsida eftersom den ersatts av RCI 16/2011.

<sup>2</sup> Rättsligt ställningstagande angående kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd, RCI 16/2011, dokument nr 25398, beslutsdatum 2011-06-17, publiceringsdatum 2011-06-20 på MIV:s hemsida. Det rättsliga ställningstagandet uppdaterades med anledning av domen UM 8325-10 (nu MIG 2011:11), meddelad den 12 maj 2011.

tera en situation när dessa internationella förpliktelser står emot varandra? Kan man hitta en balans där identitetskontroller utförs utan att familjeåterförening förhindras?

Beviskravet ”styrkt” är omdiskuterat och som det ska visas i denna uppsats är det relativt oklart vilken bevisning, vid sidan av ett giltigt pass, som vid en sammanvägd prövning faktiskt kan leda till att identiteten anses styrkt. Genom Migrationsverkets ställningstaganden har ett närmast absolut krav på pass uppställts i alla familjeåterföreningsärenden - något som fått stora konsekvenser för bland annat somalier som idag helt saknar möjlighet att skaffa pass som godkänns i Sverige.

## 1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är

- 1) att diskutera den problematik som uppstår när det allmännas intresse av en hård identitetskontroll står emot den enskilda individens rätt till sin familj
- 2) att belysa, diskutera och problematisera beviskravet styrkt identitet

Uppsatsen kommer därför att beröra bland annat följande frågor:

- Vilka skyldigheter har Sverige att kontrollera identitet?
- Vilka skyldigheter har Sverige att låta familjer återförenas?
- Vad innebär beviskravet styrkt identitet?
- Hur uppfyller man beviskravet styrkt identitet?
- Är det ett absolut krav att identiteten ska vara styrkt?

## 1.3 Metod

För att belysa dessa frågor har jag i första hand använt mig av traditionell juridisk metod, rättsdogmatisk metod. Rättsdogmatisk metod går ut på att försöka fastställa och tolka rättsregler med hjälp av de erkända rättskällorna, det vill säga författningstext, förarbeten, rättspraxis och doktrin. Vid användandet av den rättsdogmatiska metoden får alltså inte vilket material som helst beaktas. Utöver detta har jag dock även använt mig av praxis

från migrationsdomstolarna samt Migrationsverket, då denna i brist på rättspraxis eller korrigerande lagstiftning, utgör gällande rätt på området i den bemärkelsen att det just nu är den tillämpade rätten.<sup>3</sup> Det innebär att min framställning dessutom bygger på en rättssociologisk metod.

#### **1.4 Disposition**

Mot denna bakgrund kommer jag att först behandla utvecklingen av den generella utlänningskontrollen samt de bakomliggande orsakerna till behovet av en identitetskontroll av utlänningar. I samband med detta belyses de nationella regleringar som finns för att tillgoda dessa behov samt de internationella förpliktelser Sverige har att förhålla sig till när det gäller identitetskontroll. Härefter behandlas rätten till familjeåterförening enligt internationella överenskommelser och svensk rätt.

Uppsatsens fjärde del innehåller ett kapitel kring bevis och bevisteori. I den femte delen som behandlar beviskravet ”styrkt identitet” belyses den speciella uttolkning beviskravet har fått i praxis, en uttolkning som i vissa fall närmast går att jämföra med normalkravet på bevisning i brottmål.

I uppsatsens sjätte kapitel presenteras fyra rättsfall som haft stor betydelse för hur kravet på styrkt identitet ska tolkas i familjeåterföreningsärenden. Avslutningsvis analyseras några av de problem som uppstår i spåren av att vi kräver att identiteten ska vara styrkt. I anslutning till detta presenteras och diskuteras även möjliga lösningar på de problem som identifierats.

---

<sup>3</sup> Lagerqvist Veloz Roca, Annika, Gränsöverskridande – En förvaltningsrättslig knäckfråga, Skrifter utgivna vid Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet Nr 77, Stockholm, 2011, s. 14.

## 1.5 Begreppsdefinitioner

I uppsatsen används begreppet ”*utlänning*” för att beteckna personer som inte är svenska medborgare enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen).

Med begreppet ”*Schengenstat*” menar jag en stat som tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen, alternativt en stat som slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna.

”*Tredjelandsmedborgare*” avser personer som inte är medborgare i något av EU:s medlemsländer eller i någon av Schengenstaterna. Begreppet innefattar även personer som är statslösa.

När jag nämner ”*skyddsbehövande*” avser jag dels flyktingar men även personer som beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande samt som skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap utlänningslagen (UtlL, 2005:716).

Med begreppet ”*irreguljär immigrant*” avses en person som inte har någon legal rätt att bosätta sig i landet denne befinner sig.

Utöver de situationer där skillnaden mellan begreppen ”*klarlagd*” och ”*styrkt*” uttryckligen diskuteras används begreppen som synonymer.

## 2. IDENTITETSKONTROLL

### 2.1 Utvecklingen av ”den generella utlänningskontrollen” i Sverige

Varje stat har rätt att kontrollera vem som flyttar till och bosätter sig i landet. Fram till tiden för första världskriget fanns i princip inga begränsningar för vem som kunde resa in, uppehålla sig i samt arbeta i Sverige. Principen om fritt folkutbyte upprätthölls fram till dess att vår första lagstiftning på området antogs - lagen (1914:196) angående förbud för utlänningar att här i riket vistas. Denna lag innebar inget införande av generella kontroller utan syftade till att ”kriminella eller asociala utlänningar” skulle kunna avvisas eller utvisas. Genom lagen infördes en fullmaktsbestämmelse som gav kungen rätt att meddela fö-

reskrifter för utlänningskontroll i händelse av krig eller i andra extraordinära situationer. Härigenom utfärdades ett flertal författningar som i större utsträckning kom att reglera utlänningsrätt till inresa och vistelse i Sverige. Mot bakgrund av den svåra situation, med bland annat brist på mat och bostäder, som rådde i Sverige under första världskriget infördes ett passtvång genom 1917 års passkungörelse. 1918 kom en övervakningskungörelse som innebar att ingen fick resa in i, eller uppehålla sig i, Sverige utan visering. När situationen efter första världskriget förbättrades upphävdes viseringstvånget mot ett flertal europeiska stater och arbetskraftsinvandringen ökade åter. 1926 infördes bestämmelser som innebar att utlänningar som ville arbeta i Sverige skulle ha pass innehållandes arbetstillstånd, även om de inte behövde någon visering för inresa. På så vis kom på administrativ väg den generella utlänningskontrollen till i Sverige. Kontrollen, som främst syftade till att skydda den svenska arbetsmarknaden, kom att lagregleras genom 1927 års lag om utlänningsrätt att här i riket vistas.<sup>4</sup> Först i förarbeten till 1954 års utlänningslag uttalades att det endast är svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas och arbeta i landet.<sup>5</sup>

När 1954 års lag ersattes av en ny utlänningslag 1980 hade invandringen till viss del skiftat karaktär. Arbetskraftsinvandringen från utomnordiska länder hade minskat medan antalet asylsökande samt familjemedlemmar till tidigare invandrade ökat. Den generella utlänningskontrollen reglerades dock på samma sätt som tidigare och regeringen bemyndigades att föreskriva om pass- och tillståndstvång.<sup>6</sup> Sedan dess har ytterligare omarbetningar av utlänningslagen genomförts 1989 samt 2005.

## 2.2 Passkravet

Som en förutsättning för ett effektivt upprätthållande av den generella utlänningskontrollen har det ansetts nödvändigt att personer som kommer hit kan legitimeras sig.<sup>7</sup> På grund av detta anges i 2 kap 1 § UtlL att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha

---

<sup>4</sup> SOU 2004:74, s. 49 ff.

<sup>5</sup> Prop. 1954:41, s. 59.

<sup>6</sup> SOU 2004:74 s. 50 f.

<sup>7</sup> Se bland annat MIG 2007:54 och MIG 2009:1.

pass. Från denna huvudregel görs ett fåtal undantag. Bland annat gäller passkravet inte medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.<sup>8</sup> I 2 kap 9 § anges att regeringen får meddela föreskrifter om att andra utlänningar än medborgare i nämnda länder får resa in i Sverige samt vistas och arbeta här utan pass. För vissa diplomatiska tjänstemän och deras familjer tillämpas inte heller passkravet fullt ut.

I vissa fall kan undantag göras från passkravet om en person redan befinner sig i Sverige. Så är till exempel fallet när det gäller asylsökande. En ansökan om asyl måste nämligen alltid prövas i sak oavsett om en person presenterar pass eller inte. Har man tagit sig till Sverige och väl här uttrycker att man vill söka asyl så spelar det, för rätten till prövning av en ansökan, ingen roll om man har ett pass eller inte. Detta följer av internationella åtaganden.<sup>9</sup>

### **2.3 Förpliktelser enligt europeisk rätt att genomföra identitetskontroller**

Varje stat har utöver rätten att kontrollera inflyttningen av utlänningar till landet ibland även en skyldighet att göra så. År 1995 blev Sverige medlem i Europeiska Unionen (EU). Detta medlemskap har medfört att överenskommelser mellan medlemsstaterna kommit att gälla även i Sverige. Bland annat genom Schengensamarbetet ställs vissa krav på - dels att, dels hur - Sverige kontrollerar vilka som reser in i landet.<sup>10</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) betonar att vissa kontroller måste genomföras av samtliga länder som deltar i samarbetet. I och med att samarbetet innebär ett avskaffande av de inre gränserna - gränserna mellan länderna - är det viktigt att samtliga medlemsstater samarbetar och genomför gränskontroller vid in- och utresa ur Schengen-

<sup>8</sup> Se 2 kap 8 § UtL Undantaget från kravet på pass för inresa gäller dock endast medborgare i dessa länder som reser, eller har rest, in i Sverige direkt från en annan Schengenstat.

<sup>9</sup> Se bland annat 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (Flyktingkonventionen) samt artikel 14 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna jfr med artikel 3(b) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

<sup>10</sup> Sverige deltar sedan den 25 mars 2001 fullt ut i det operativa Schengensamarbetet i enlighet med konventionen av den 19 juni 1990 om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (Schengenkonventionen).



området. På så sätt ska man säkra att den fria inre rörligheten inte störs. I artikel 3(b) föreskrivs dock att tillämpningen av förordningen inte får påverka rättigheterna för flyktingar och andra personer som söker skydd, speciellt när det gäller principen om non-refoulement.<sup>11</sup>

De gränskontroller som ska genomföras vid in- och utresa innebär att tredjelandsmedborgare ska genomgå en noggrann kontroll vid inresa. Enligt artikel 5 förutsätter detta bland annat att medborgare i tredje land ska inneha en eller flera giltiga resehandlingar, samt giltigt inresetillstånd, för att få resa in i EU. Några närmare föreskrifter om hur dessa resehandlingar och inresetillstånd ska vara utformade saknas i kodex om Schengen gränserna. Det bör nämnas att även EES-medborgare, enligt artikel 7 punkt 2, ska genomgå en identitetskontroll vid in-/utresa i Schengenområdet och då uppvisa resehandlingar. För medborgare i dessa länder räcker det dock att denna kontroll är en minimikontroll.

Identitetskontrollernas syfte är att effektivt motverka olaglig invandring och människohandel samt förebygga hot mot medlemsstaternas inre säkerhet, allmänna ordning, folkhälsa och internationella förbindelser.<sup>12</sup>

För att underlätta det mellanstatliga arbetet har medlemsstaterna upprättat Schengens informationssystem (SIS). SIS är ett gemensamt datasystem genom vilket medlemsländerna enkelt kan utbyta information om exempelvis personer som är efterlysta. En del av SIS är den så kallade spärrlistan - en lista på personer medlemsstaterna vill förhindra att resa in i Schengenområdet. Man kan föras upp på listan till exempel om man begått ett grovt brott eller tidigare har blivit utvisad eller avvisad, och då meddelats återreseförbud.<sup>13</sup>

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2008:25 fastslagit att en kontroll i SIS måste göras innan man beviljar en person uppehållstillstånd i Sverige. Om Sverige ska besluta om att

---

<sup>11</sup> Principen om non-refoulement innebär att ingen får återsändas till ett område där denne har välgrundad fruktan för att råka ut för förföljelse, eller hotas av dödsstraff, tortyr, annan omänsklig behandling eller annan behandling som kränker människovärdet.

<sup>12</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna), punkt 6.

<sup>13</sup> Diesen, Christian, Bevis. 8, Prövning av migrationsärenden, Norstedts juridik, Stockholm, 2007 s. 29.

bevilja ett tillstånd till en person som är uppförd på listan av ett annat medlemsland måste vi först rådgöra med det land som fört upp personen på listan.<sup>14</sup>

En effektiv identitetskontroll anses vara av avgörande betydelse för att medlemsstaternas gemensamma spärrlista ska kunna upprätthållas.

Utöver Schengensamarbetet har det så kallade Stockholmsprogrammet<sup>15</sup>, som syftar till ökad gränskontroll för att hålla terrorister och irreguljära immigranter utanför EU samt till att locka kvalificerad arbetskraft till Europa, inneburit ett ökat behov av identitetskontroll. Även Dublinförordningen<sup>16</sup>, som avgör vilket medlemsland som ska pröva en tredje-landsmedborgares asylansökan, innebär att högre krav ställs på att Sverige genomför noggranna identitetskontroller.

### 3. FAMILJEÅTERFÖRENING

#### **3.1 Rätten till skydd för familjelivet och principen om familjens enhet**

Genom ett flertal internationella åtaganden har Sverige förbundit sig att följa och respektera ett antal obestridliga rättigheter – de mänskliga rättigheterna. Häribland återfinns principen om familjens enhet, en rättighet som är fast förankrad inom folkrätten. Vikten av rätten till skydd för familjelivet inryms i så väl FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna, FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter som FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).<sup>17</sup> Genom Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) markeras

<sup>14</sup> Artikel 25 p 1, Schengenkonventionen.

<sup>15</sup> Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd, Europeiska unionens officiella tidning nr C 115 , 04/05/2010, s. 1 – 38.

<sup>16</sup> Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

<sup>17</sup> Se exempelvis artikel 16.3 i FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna, artikel 17 och artikel 23 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter samt artikel 10 FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

betydelsen av varje människas rätt till sin familj även inom den europeiska rätten.<sup>18</sup> Utöver detta finns rätten till skydd för familjelivet tydligt fastslagen i åttonde artikeln i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europakonventionen är inkorporerad i svensk rätt och är därigenom bindande för svenska domstolar och myndigheter.<sup>19</sup>

### 3.2 Stöd för familjeåterförening i den internationella rätten

En del av rätten till skydd för familjelivet och principen om familjens enhet är att människor som separerats ska ha rätt att återförenas. Tydligast av de internationella konventionerna vad gäller familjeåterförening är barnkonventionen. Redan i dess preambel anges att familjen bör ges nödvändigt skydd och bistånd så att barnets utveckling och välfärd kan säkras. Alla stater som ratificerar barnkonventionen ska se till att lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder vidtas för att se till att barnet får sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd.<sup>20</sup> Barn ska, enligt artikel 9, inte skiljas från sina föräldrar om det inte är nödvändigt för barnets bästa.<sup>21</sup> För att se till att barn inte hålls åtskilda från sina föräldrar ska konventionsstaterna behandla ansökningar om familjeåterförening ”på ett positivt, humant och snabbt sätt”.<sup>22</sup> Grundläggande är, enligt artikel 3.1, att alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska sätta barnets bästa i främsta rummet. Principen om barnets bästa är fastslagen i 1 kap 10 § UtIL och innebär bland annat att man i ärenden som rör barn måste väga barnets intresse mot andra samhällsintressen.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> se Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) Europeiska unionens officiella tidning C 83 av den 30 mars 2010.

<sup>19</sup> Se 2 kap 19 § Regeringsformen samt lagen (1994:1219) om den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>20</sup> Se artikel 3.2.

<sup>21</sup> Artikeln nämner som exempel att så kan vara fallet t ex vid övergrepp mot, eller vanvård av, barnet från föräldrarnas sida.

<sup>22</sup> Se artikel 10.1.

<sup>23</sup> Prop. 1996/97:25, s. 244 ff.

### 3.3 Rätten till familjeåterförening inom svensk och europeisk rätt

Rätten att återförenas med sin familj finns alltså fastslagen i ett flertal internationella konventioner. I svensk rätt regleras rätten i UtlL:s 5 kap 3-3 e §§. I 3 § stadgas att uppehållstillstånd *ska* ges till medlemmar av kärnfamiljen, det vill säga make/maka, sambo samt barn under 18 år. Vidare stadgas i 3 a § att uppehållstillstånd *får* ges till personer som avser att ingå äktenskap/samboförhållande med en person som har tillstånd att bo i Sverige. För att tillstånd i dessa fall ska beviljas krävs att förhållandet framstår som seriöst samt att det inte finns några särskilda skäl mot att tillstånd beviljas. Enligt samma paragraf får tillstånd ges till förälder som avser att utöva umgänge av ej begränsad omfattning med ett barn som, lagligen, bor i Sverige. Även andra nära anhöriga (dvs. utanför kärnfamiljen) kan beviljas uppehållstillstånd om personen ingått i samma hushåll som anknytningspersonen samt att det finns ett så kallat särskilt beroendeförhållande, som fanns redan i hemlandet, mellan släktingarna. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs, i alla ovan nämnda fall, att det inte strider mot reglerna i 5 kap 17–17 b §§ UtlL.<sup>24</sup> Detta innebär bland annat att ett barns ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning till förälder boende i Sverige endast kan meddelas efter medgivande av båda föräldrarna - om de båda har del i vårdnaden om barnet. Tillstånd till personer som är gifta men ej tidigare har sammanbott samt tillstånd till personer som avser att ingå äktenskap/samboförhållande ska vara tidsbegränsade enligt 5 kap 8 § UtlL.

I Sverige gäller utöver internationella konventioner och UtlL:s bestämmelser även Europeiska unionens direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet). I praktiken innebär direktivet inga större förändringar från de svenska reglerna då UtlL:s bestämmelser anpassats efter minimikraven som uppställs i direktivet.<sup>25</sup> Att ett direktiv finns möjliggör dock att en så kallad fördragskon-

<sup>24</sup> Bestämmelserna innebär att tillstånd i vissa fall inte får beviljas. Till exempel kan så vara fallet om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller på annat vis kan antas vara ett hot mot allmän ordning och säkerhet, om det finns anledning att anta att sökanden/sökandens barn kan komma att utsättas för våld, om anknytningspersonen är gift med en annan person och sammanlever med den personen i Sverige. Ytterligare anledningar att ej bevilja tillstånd är att personerna medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller att en relation ingåtts uteslutande i syfte att ge en person uppehållstillstånd.

<sup>25</sup> En skillnad mellan direktivets och UtlL bestämmelser är dock att den svenska utlänningslagen inte gör någon skillnad på rätten till familjeåterförening baserat på vilken grund man fått uppehållstillstånd i Sverige. Enligt fördragets lydelse gäller vissa rättigheter enbart om man har klassats som flykting. För mer

form tolkning kan göras. En sådan tolkning innebär en möjlighet att tolka nationella regler i ljuset av fördraget för att, så långt som möjligt, beakta de åtaganden fördraget medför. Det finns även en möjlighet att tillämpa fördraget direkt, alternativt att underlåta att tillämpa den nationella bestämmelse som strider mot gemenskapsrätten.

#### 4. BEVISNING

##### 4.1 Bevisning inom förvaltningsrätten

För att kunna gå in specifikt på kravet på styrkt identitet krävs först en mer översiktlig beskrivning av beviskraven inom förvaltningsrätten. Vad är beviskrav? Vilka beviskrav används inom förvaltningsrätten? Är det reglerat vilken styrka på bevisning som krävs inom ärenden av en viss typ? Vad kan anföras som bevisning och hur ska bevisningen värderas?

Till att börja med kan konstateras att målet med alla förvaltningsrättsliga avgöranden är att de ska vara materiellt riktiga.<sup>26</sup> För att nå fram till sådana riktiga beslut krävs naturligtvis att en ordentlig bedömning av omständigheterna i ärendet görs för att på så vis ta reda på om rättsregeln är tillämplig.

En rättsregel är normalt strukturerad enligt följande: ”om X, så Y”, där Y är det som inträffar - rättsföljden - om rekvisitet X är uppfyllt. För att det man vill uppnå, den yrkade rättsföljden, ska bli verklighet krävs att ”bevisningen” räcker till. Det vill säga att man kan visa att rekvisitet är uppfyllt.

Bevisning består av flera delar; man lägger fram bevisfakta för att stödja det man påstår – bevis temat. När man pratar om beviskrav avses den styrka de bevisfakta man lägger fram behöver uppnå för att något ska anses (tillräckligt) bevisat.

---

information om skillnaderna mellan olika skyddsgrunder se kap 4 i Diesen, Christian, Bevis. 8, Prövning av migrationsärenden, 2007.

<sup>26</sup> Se bland annat SOU 1964:27, s. 79 samt DsJu 1970:11, s. 43.

## 4.2 Bevisstyrka

Bevisstyrkan är en rättsfråga och ska i princip fastställas utan att hänsyn tas till eventuella egenheter i det aktuella fallet. Styrkan på den bevisning som krävs i ärenden av en viss måltyp är alltså ofta fastställd redan före det att bevisningen i det specifika ärendet presenteras. I det fall detta krav behöver justeras, till exempel på grund av att hänsyn bör tas till särskilda bevisvärigheter, kan så endast göras genom prejudikat.<sup>27</sup>

Att bevisstyrkan är fastställd är viktigt för att den som har bevisbördan ska veta vilka krav som ställs för att man ska anses ha uppfyllt sin börda.<sup>28</sup> Utöver denna klagörande betydelse har beviskravet även en rättspolitisk funktion. Höga krav leder till att bestämmelserna i fråga tillämpas mer sällan, endast i de fall där övertygande bevisning finns. Med lägre satta beviskrav kommer bestämmelserna att kunna tillämpas i större utsträckning eftersom kraven är lättare att uppfylla. Beviskrav är därigenom ett verktyg för att reglera hur restriktivt respektive extensivt en bestämmelse tillämpas.

Styrkan på beviskravet varierar mellan olika måltyper. Hänsyn tas bland annat till generella avvägningar mellan rättssäkerhet och effektivitet. Normalt sätts beviskravet högre ju större konsekvenser ett eventuellt materiellt felaktigt beslut skulle kunna tänkas få. Annat som kan påverka styrkan på krävd bevisning är till exempel hur problematiskt det är att ordna fram bevisning.<sup>29</sup>

## 4.3 Normalkrav inom olika rättsområden

Som ledning för vilken bevisstyrka som krävs i en viss måltyp finns så kallade normalkrav. Inom olika måltyper krävs att olika nivåer uppnås för att en rättsföljd ska inträda. När det gäller brottmål uppställs exempelvis väldigt höga krav på bevisningen. Normalkravet för straff ska kunna dömas ut är att bevisningen är så tydlig att det är ”ställt utom rimligt tvivel” att det man påstår har inträffat. Inom tvistemål är normalkravet istället att något ska

<sup>27</sup> Diesen, Christian, *Bevis. 7, Bevisprövning i förvaltningsmål*, 1. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2003, s. 90.

<sup>28</sup> A.st.

<sup>29</sup> A.st.

vara ”styrkt”, innebärandes att bevisningen ska vara ”klar och övertygande”. Normalkraven är inte fastslagna genom lag eller förarbeten utan har vuxit fram i praxis.

Till skillnad från brottmål och tvistemål finns inget lika tydligt normalkrav vad gäller förvaltningsmål. I betänkanden har dock sakkunniga uttalat att det som allmän grundsats i förvaltningsmål ska gälla att en omständighet bevisas ”med övertygande sannolikhet”. Här har dock betonats att det måste observeras att det i förvaltningsförfarandet, av praktiska skäl, inte alltid är möjligt att så allsidigt belysa och klarlägga en omständighet som vid en rättegång.<sup>30</sup> Något allmängiltigt beviskrav har därför inte ansetts kunna uppställas för förvaltningsförfarandet. Beviskravet bör istället sättas i relation till sakens beskaffenhet och de intressen som står på spel. Ett krav på fullt övertygande bevisning bör dock vara riktpunkt.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> SOU 1964:27, s. 429.

<sup>31</sup> A.a, s. 430.

#### 4.4 Beviskrav inom förvaltningsrätten

Inom förvaltningsrätten förekommer en mängd olika beviskrav. Diesen har gjort en sammanställning av några av de olika uttryck för beviskrav som förekommer i förvaltningsmål.

Figur 1. Uttryck för beviskrav i förvaltningsmål

<i>Uppenbart</i>
<i>Full och övertygande bevisning</i>
<i>Bevisat</i>
<i>Visat</i>
<i>Styrkt</i>
<i>Befinnes</i>
<i>Klarlagt</i>
<i>Mycket sannolikt</i>
<i>Övertygande sannolikhet</i>
<i>Hög grad av sannolikhet</i>
<i>Sannolika skäl</i>
<i>Sannolikt</i>
<i>Tillräcklig grad av sannolikhet</i>
<i>Skäligen</i>
<i>Klart mera sannolikt</i>
<i>Skälig anledning</i>
<i>Övervägande skäl</i>
<i>Övervägande sannolikhet</i>
<i>Påtaglig risk</i>
<i>Antagligt</i>
<i>Risk</i>
<i>Anledning förekommer</i>
<i>Kan antas</i>

Källa: Diesen, Christian, *Bevis. 7, Bevisprövning i förvaltningsmål*, s. 93 f.

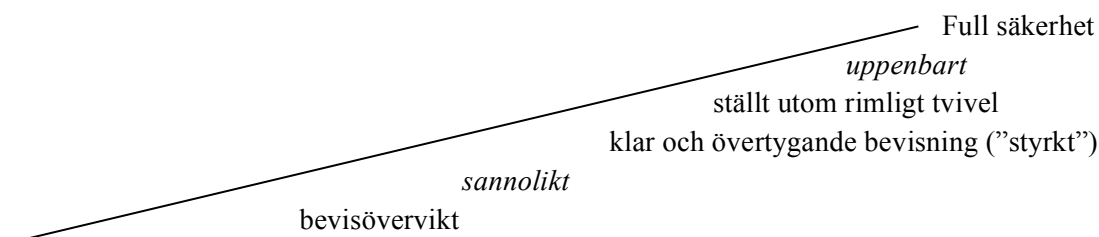
Denna mängd uttryck för olika beviskrav har lett till att bilden av beviskraven och dess nivåer är betydligt mer oklar inom förvaltningsrätten än inom brottmål och tvistemål. Som nämnts ovan är det viktigt ur ett förutsebarhetsperspektiv att parterna förstår hur de kan uppnå sin bevisbörda. Det är inte svårt att inse att den mängd uttryck som uppställs i Diesens lista ovan gör detta problematiskt.



Förvirringen bygger dock inte enbart på mängden uttryck utan är enligt Diesen även förknippad med det faktum att förvaltningsdomstolarna inte använder sig av en konsekvent och stringent tillämpning av dessa.<sup>32</sup>

Att uttrycken inte används konsekvent innebär att man för att försöka utläsa vilka krav som ställts i ett visst ärende får göra en analys av de faktiska omständigheter som domstolen funnit relevanta för att uppfylla bevisbördan. Att tolka beviskrav på detta sätt är förenat med svårigheter. Domstolen redogör dessutom inte alltid tillräckligt tydligt i domskälen varför beviskravet har, eller inte har, uppnåtts. Detta är problematiskt eftersom beviskrav ofta inte anges exakt, exempelvis genom att tydligt vara angivna i procent, utan uttrycks med hjälp av språkligt otydliga uttryck. Diesen anser att man vid en analys inser vikten av att försöka sammanföra den mängd begrepp som idag används, för att beskriva olika grader av bevisstyrka, till en tydligare överblick.<sup>33</sup> Ett försök till en sådan förenkling ses här:

Figur 2. Förenkling av uttryck för beviskrav i förvaltningsmål



Källa: Diesen, Christian, *Bevis. 8, Prövning av migrationsärenden*, s. 214.

Vad gäller beviskravens relation till varandra är dock de flesta inom bevisteorin överens. Rent generellt kan sägas att "antagligt" är ett lågt ställt krav. Enligt Diesen innebär det att sannolikheten för att beviset stämmer är ungefär 25%.<sup>34</sup> "Bevisövertikt" innebär precis som det låter att sannolikheten är större för bevisets existens än emot. Därmed menar Diesen att bevisvärdet för att kravet på bevisövertikt ska anses uppfyllt måste vara

<sup>32</sup> Diesen, Christian, *Bevis. 8, Prövning av migrationsärenden*, s. 212.

<sup>33</sup> A.a., s. 213.

<sup>34</sup> Diesen, Christian, *Bevis. 7, Bevisprövning i förvaltningsmål*, s. 92.

minst 51%.<sup>35</sup> När sannolikheten är runt 75% anser Diesen kravet på att något är ”sannolikt” uppfyllt. Beviskravet ”uppenbart” är det högsta beviskravet som uppställs. ”Uppenbart” motsvarar normalkravet i brottmål ”ställt utom rimligt tvivel” och anses innebära en säkerhet någonstans mellan 95-98%. Mellan ”sannolikt och ”uppenbart” på skalan placeras beviskravet ”styrkt”. ”Styrkt” anses innebära detsamma som ett krav på ”full bevisning”.<sup>36</sup> Även om det finns en överensstämmande syn på hur kraven förhåller sig till varandra finns det fortfarande skilda meningar angående vilka ord de ska uttryckas med, samt kring vad de olika kraven innebär mer specifikt.

#### 4.5 Närmare om beviskravet ”styrkt”

Ekelöf, som formulerade det som har kommit att uppfattas som normalkravet i tvistemål, menade att ”styrkt” innebar ett beviskrav högre än ”sannolikt” men lägre än ”uppenbart”.<sup>37</sup> Att styrkt placeras mellan dessa två beviskrav får nog idag anses vara allmänt accepterat.

Enligt Diesen bör dock begreppet ”styrkt” inte alls uppfattas som ett beviskrav utan som en slutsats för att bevisningen i det individuella fallet nått upp till de krav på bevisningens styrka som ställts upp i det enskilda ärendet. ”Styrkt” innebär alltså enligt Diesen ett mått som varierar mellan olika måltyper.<sup>38</sup> Synpunkten att det är problematiskt att ”styrkt” används för att visa på såväl en viss grad av sannolikhet som för att visa att något är tillräckligt visat stöds i doktrin.<sup>39</sup> Begreppen ”klarlagt”, ”utrett”, ”klar och övertygande bevisning” samt ”full och övertygande bevisning” brukar anses motsvara beviskravet ”styrkt”.<sup>40</sup> Det är dock svårt att veta om de kan tolkas som närmast exakt överensstämmande eller om sannolikhetsgraden dem emellan varierar med några procentenheter.

<sup>35</sup> A.a., s. 92 f.

<sup>36</sup> Se Ekelöf, Per-Olof och Boman, Robert, *Rättegång IV*, 6. uppl., Stockholm, 1992, s. 69.

<sup>37</sup> A.a., s. 62 och s. 87.

<sup>38</sup> Diesen, Christian, *Bevis. 7, Bevisprövning i förvaltningsmål*, s. 99.

<sup>39</sup> Se bland annat Bolding, Per Olof, *Går det att bevisa?: perspektiv på domstolsprocessen*, Norstedt, Stockholm, 1989, s. 91.

<sup>40</sup> Se Ekelöf, Per-Olof och Boman, Robert, *Rättegång IV*, s. 70 samt Diesen, Christian, *Bevis. 7, Bevisprövning i förvaltningsmål*, s. 113.

I ett betänkande av Dokumentlöshetsutredningen från 2004 ”Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg” (SOU 2004:132) föreslogs att personer som inte medverkade till att klarlägga sin identitet och resväg i vissa fall inte skulle beviljas permanenta uppehållstillstånd. I sådana fall skulle man, om man bedömdes ha rätt till uppehållstillstånd, få sitt tillstånd tidsbegränsat. Sveriges advokatsamfund (Advokatsamfundet), som var mycket skeptiska till förslaget, framhöll i sitt remissvar att ”(o)rdet klarlägga borde bytas ut mot ordet utreda.”<sup>41</sup> Uttrycket ”utreda” ansågs av Advokatsamfundet tydligare spegla att det finns situationer där det inte går att klarlägga identitet eller resväg - ens om en sökande medverkar fullt ut. Advokatsamfundets remissvar ger stöd för uppfattningen att det finns nyanskillnader mellan de uttryck som likställs med ”styrkt”. Diesen anser dock att det är mycket svårt att definiera en tydlig gradskillnad mellan begreppen just i intervallet mellan ”sannolikt” och ”visat”, det intervall som rymmer de uttryck som brukar anses överensstämma med ”styrkt”.<sup>42</sup>

Det är alltså förhållandevis oklart om ”klarlagd identitet” är detsamma som ”styrkt identitet” eller om förhållandet att en identitet anses ”utredd” är detsamma som att den ”styrkts”. Se dock figur 1 (s. 14) där en rangordning av begreppen ändå gjorts.

## 4.6 Bevisprövning

### *Den fria bevisprövningens princip*

Inom svensk rätt gäller fri bevisföring och fri bevisvärdering, något som gemensamt brukar kallas för den fria bevisprövningens princip. Den omständigheten att förvaltningsprocessen till betydligt större del än övriga rättsområden innebär ett skriftligt förfarande innebär inte i sig att det finns speciella regler kring bevisvärdering, eller att principen om fri bevisprövning tolkas annorlunda inom detta område. Principen är i stort sett överensstämmande oberoende av rättsområde och finns lagstadgad i 1 § i rättegångsbalkens 35 kap ”Om bevisning i allmänhet”.

<sup>41</sup> Sveriges advokatsamfund, Yttrande över betänkandet Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg (SOU 2004:132), R-2005/0478, Stockholm den 13 maj 2005.

<sup>42</sup> Diesen, Christian, *Bevis. 7, Bevisprövning i förvaltningsmål*, s. 94.

#### 4.6.1 Fri bevisföring

Fri bevisföring innebär att det inte finns några regler som begränsar vad man får presentera som bevisning för det man påstår. På grund av detta går det inte heller att säga att en viss typ av bevisning måste finnas för att bevisa ett visst förhållande inom en viss måltyp.<sup>43</sup> Det är dock tillåtet att sätta upp en standard som ledning för vilken sorts bevisning som bör anses tillräcklig i en viss måltyp.<sup>44</sup> På så vis kan parterna tydligare förstå vad som krävs av dem för att uppnå sin bevisbörda. Dessutom blir det enklare för domstolarna att behandla lika fall lika i enlighet med likhetsprincipen.

Rätten kan normalt sett inte vägra att pröva bevisning på grund av att den tillkommit på ett visst sätt. Oaktat hur en person kommit över bevisningen ska den prövas om rätten finner att den på något vis har relevans för att kunna styrka det som påstås.<sup>45</sup> Vissa begränsningar får dock göras. De krav som ställs på rätten att genomföra en så effektiv process som möjligt innebär att en processekonomisk effektivitet ska iakttas, därför använder sig rätten av principen om bästa bevis. Principen innebär att man ska välja det bevismedel som med största säkerhet kan visa ett rättsfaktum. Det är rättens uppdrag att genom materiell processledning se till att parterna väljer den starkaste bevisningen.<sup>46</sup>

#### 4.6.2 Fri bevisvärdering

När bevisen lagts fram ska de värderas. Bevisvärdering handlar i grunden om att komma till en korrekt slutsats mot bakgrund av den fakta som finns i målet.<sup>47</sup> Enligt principen om fri bevisvärdering finns inga klara legala regler för hur denna värdering ska genomföras. Inte heller finns lagstadgat hur beviskrav av olika styrka förhåller sig till varandra. Då vår

---

<sup>43</sup> A.a., s. 20.

<sup>44</sup> Observera dock att det inom vissa rättssystem, exempelvis det angloamerikanska, finns så kallade "corroboration rules" – regler som anger att viss bevisning är nödvändig för att kunna styrka ett visst förhållande.

<sup>45</sup> Med hänvisning till Europadomstolens praxis borde man enligt Diesen dock kunna avvisa exempelvis erkännanden som tillkommit under mer extrema omständigheter, exempelvis tortyr. Se Diesen, Christian, *Bevis. 7, Bevisprövning i förvaltningsmål*, s. 21, fotnot 10.

<sup>46</sup> För mer om materiell processledning se Diesen, Christian, *Bevis. 7, Bevisprövning i förvaltningsmål del II*.

<sup>47</sup> Diesen, Christian, *Bevis. 7, Bevisprövning i förvaltningsmål*, s. 23.

rättsordning ställer höga krav på medvetenhet och konsekvens tillåts dock inte domare att göra värderingen helt fritt.

En viktig grundpelare i bevisvärdering är att lika fall ska behandlas lika. För att detta ska uppnås måste bedömningen vila på rationell grund och inte på domarens subjektiva övertygelse. I detta arbete är därför praxis en central källa. Eftersom bevisfrågan i ett enskilt fall är en del av själva saken är dock resultatet av värderingen begränsat till det specifika fallet. Det förekommer dock att vissa delar av bevisvärderingen är av mer generell karaktär, dessa delar kan då vara till ledning även i andra enskilda ärenden. Framförallt kan så vara fallet vad gäller själva beviskravet. Avgöranden av bevisfrågor av prejudikatinstanser, i migrationsmål av Migrationsöverdomstolen, blir därför av allmänt intresse för bevisprövning i den aktuella måltypen. Därigenom är det av stor vikt att domstolen är tydlig i sina domskäl. Likaså är det viktigt att domstolen snabbt tar upp ärenden till prövning när det är tydligt att underinstanserna tolkat dess prejudikat på ett otillfredsställande vis.

## 5. STYRKT IDENTITET

### 5.1 Identitetsbegreppet

”Identitet” som begrepp är mångtydigt, brett och ofta diffust. Det finns ingen legal definition av begreppet inom svensk rätt. Detta trots att det förekommer inom såväl UtlL, passlagen (1978:302) samt medborgarskapslagen (MedbL). Inte heller i förarbeten går det att finna någon närmare vägledning angående begreppets innebörd. Enligt fast praxis i ärenden gällande svenskt medborgarskap, med stöd av vissa förarbetsuttalanden, består dock identiteten av sökandens namn, ålder samt, som huvudregel, medborgarskap.<sup>48</sup>

### 5.2 Styrkt identitet enligt svensk rätt

Inom svensk utlänningsrätt är utgångspunkten att en utlännings identitet ska vara styrkt för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Det finns dock inget uttalat krav på att så ska

---

<sup>48</sup> Se prop. 1997/98:178 s. 8 f samt s. 15 f, se även MIG 2011:11 samt MIG 2010:17.

vara fallet vilket gör att man i vissa situationer, där man ansett det rimligt, kunnat sänka kraven.

Även när det gäller asylsökande är huvudregeln att identiteten ska styrkas. Detta framhålls i bland annat EU:s skyddsgrundsdirektiv.<sup>49</sup> Här framhålls att en sökande så snart som möjligt ska presentera uppgifter och handlingar som rör personens identitet och tidigare hemvist. Mer specifikt handlar det om att lämna uppgifter om; ålder, identitet, nationalitet, tidigare hemland och hemort samt identitetshandlingar. Bland annat UNHCR:s handbok poängterar dock att människor som flyr undan förföljelse sällan har möjlighet att ta med sig annat än det allra nödvändigaste, vilket ofta leder till att identitetshandlingar saknas.<sup>50</sup> I andra fall kan det faktum att en person är förföljd av myndigheterna i hemlandet leda till att personen inte kan få några identitetshandlingar utställda. Som en möjlig konsekvens av att Dublinförordningen införts samt att kontrollerna inom Schengen skärpts tros många människor få rådet att göra sig av med sina identitetshandlingar vid ankomsten till Europa. Enligt Migrationsverkets egna siffror från 2010 uppvisade endast 6 procent av de asylsökande identitetshandlingar vid ansökningstillfället.<sup>51</sup> I Migrationsverkets årsrapport sägs dock att mängden personer ”som har en passhandling beror även på vilka nationaliteter som söker sig till Sverige. Eftersom Somalia för närvarande inte har en fungerande rättsstat accepterar inte Sverige identitetshandlingar från Somalia. Ökar andelen somaliska asylsökande minskar även måluppfyllelsen i dessa ärenden”. Det är alltså inte helt tydligt om dessa siffror innebär att ingen handling alls presenterats eller om siffrorna endast gäller handlingar som bedömts vara av tillräcklig god kvalitet.<sup>52</sup> Tydligt är dock att det inte går

---

<sup>49</sup> Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (Skyddsgrundsdirektivet).

<sup>50</sup> UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning: enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, Stockholm, 1996, par 196.

<sup>51</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2010, undertecknad i Norrköping den 18 februari 2011, s. 21.

<sup>52</sup> Jag har försökt få ett tydliggörande angående detta från Migrationsverket men har fram till idag den 15 februari 2012 inte mottagit något sådant varför det fortsatt är oklart. Det får ändå anses klart att många människor som kommer till Sverige inte kan visa upp någon passhandling för att styrka sin identitet oaktat om statistiken bygger på att handlingen inte presenterats eller om det är så att övriga handlingar inte uppnår de krav som ställs.

att upprätthålla ett absolut krav på styrkt identitet när det gäller asylsökande. Istället sänks ofta beviskravet och den lägre nivån, sannolikt, tillämpas.<sup>53</sup>

Utgångspunkten inom svensk utlänningsrätt är dock, som nämnts ovan, att en utlännings identitet ska vara styrkt för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas.

Kravet innebär oftast inte några problem för personer från länder där fungerande myndigheter finns och handlingar som når upp till våra svenska krav lätt kan ordnas. Men vad krävs egentligen för att styrka sin identitet?

I 11 § i nuvarande MedbL uppställs fem krav som normalt ska vara uppfyllda för att medborgarskap ska kunna beviljas. Ett av kraven, det första, är att man ska ha styrkt sin identitet. Kravet, som växt fram i praxis, skrevs in i lagen den 1 januari 1999 men tillämpades i praktiken redan före denna tidpunkt. I samband med att kravet på styrkt identitet kodifierades instiftades även en möjlighet till dispens från detsamma i MedbL 12 §.

I förarbetena bakom 11 § anges att det ibland, på grund av omständigheter man inte själv råder över, kan vara svårt att fastställa en persons medborgarskap. Så kan till exempel vara fallet om bestämmelserna i hemlandet gällande medborgarskap är oklara. Detta ska inte i sig innebära ett hinder mot naturalisation så länge identiteten i övrigt är fastställd.<sup>54</sup> Det finns alltså ett visst utrymme att bevilja svenskt medborgarskap även om identiteten inte är helt styrkt.

Sedan förarbetena till MedbL:s 11 § skrevs har kraven för att styrka sin identitet skärpts. Mot bakgrund av ett behov att tydligare motverka penningtvätt, hysande av terrorister samt gränsöverskridande brottslighet har en mer noggrann identitetskontroll uppfattats som nödvändig. I förslaget till genomförandet av det s.k. tredje penningtvättsdirektivet

---

<sup>53</sup> Se exempelvis MIG 2007:12.

<sup>54</sup> Prop 1997/98:178, s. 8.

(2005/60/EG) diskuteras problematiken med avsaknad av godkända identitetshandlingar.<sup>55</sup> Detta direktiv har, i mer nyligen avkunnade domar, åberopats som grund för bedömningen av vad som kan godtas som fullgod dokumentation då en persons identitet ska bedömas.<sup>56</sup>

Utredningen ”Id-kort för folkbokförda i Sverige” hade i uppdrag att utreda hur man kan säkerställa att även personer som inte är svenska medborgare, men som har rätt att vara bosatta i Sverige, kan få identitetskort. Uppdraget för utredningen innefattade att överväga, samt ge förslag på, hur personer som saknar svenska identitetshandlingar ska kunna styrka sin identitet då de ansöker om id-kort. Utredningen lade i detta arbete stor vikt vid vad som framkommer av det tredje penningtvättsdirektivet, något som inte är särskilt förvånande då identitetskontroll är en av ”hörnpelarna” i direktivet.<sup>57</sup> Även om direktivet inte i sig behandlar frågor om utfärdande av id-kort ansåg utredningen att det har en indirekt betydelse då id-korten kan komma att utgöra tillräcklig identitetsbevisning i vissa, av direktivet, omfattade situationer.

I artikel 8 penningtvättsdirektivet återfinns uppgiften att ”identifiera kunden och styrka kundens identitet”. Här anges att identiteten kan styrkas med hjälp av ”handlingar, uppgifter eller upplysningar från tillförlitliga och oberoende källor”. Enligt direktivet ska en identifiering göras enligt en ”riskbaserad analys”, någon närmare instruktion kring hur en person kan styrka sin identitet återfinns dock inte. Att det inte finns någon vägledning kring när identiteten kan anses styrkt innebär att frågan lämnas till medlemsstaterna att själva utforma. Mot bakgrund av principen om fri bevisföring och fri bevisvärdering vore det problematiskt att lagstifta om en vägledning, varför man istället får se till praxis. Såväl utredningen om ”Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet”<sup>58</sup> som utredningen gällande id-kort drar slutsatsen att kraven enligt penningtvättsdirektivet bör innebära att det i varje enskilt fall blir fråga om att göra en helhetsbedömning av den bevisning som presen-

<sup>55</sup> Problem som kan uppstå när identiteten inte klarläggs har även tidigare diskuterats i två offentliga utredningar; SOU 2004:132 ”Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg” samt SOU 2007:100 ”Id-kort för folkbokförda i Sverige”.

<sup>56</sup> Se bland annat Kammarrätten i Stockholms avgöranden i mål nr 8270-09 samt mål nr 8272-09 meddelade 2010-07-22.

<sup>57</sup> Prop 2008/09:70, s. 48.

<sup>58</sup> SOU 2007:23.



teras för att styrka identiteten. Något som ligger väl i linje med principen om fri bevisprövning.

### 5.3 Hur kan man styrka sin identitet?

#### 5.3.1 I första hand – pass:

Enligt förarbetena ska sökanden i första hand visa upp ett hemlandspass eller annan foto-försedd identitetshandling i original för att styrka sin identitet. Handlingen ska vara utfärdad i hemlandet av behörig myndighet och dess äkthet ska inte kunna ifrågasättas.<sup>59</sup> Att giltigt hemlandspass är utgångspunkten är fast förankrat i praxis.

Enligt 2 kap 4 § utlänningsförordningen (UtlF) kan dock i vissa fall andra resehandlingar godtas som hemlandspass. För att så ska bli fallet krävs att handlingen är utfärdad av en behörig myndighet i landet där innehavaren av handlingen är medborgare. Handlingens giltighet ska vara antecknad och den ska innehålla ett välliknande fotografi av innehavaren. Vidare krävs att handlingen innehåller innehavarens fullständiga namn, information om personens medborgarskap samt uppgifter om födelsedatum och födelseort. Vissa undantag från dessa krav kan göras.<sup>60</sup> Enligt 2 kap 5 § 3 st UtlF måste dock handlingen alltid kunna fastställa innehavarens identitet. Det är Migrationsverket som enligt 2 kap 22 § UtlF har möjlighet att meddela föreskrifter kring vilka resehandlingar som kan godtas som hemlandspass.<sup>61</sup>

Om man tidigare varit bosatt i ett annat land än sitt hemland kan även handlingar utfärdade i detta andra land godtas, förutsatt det inte går att tvivla på handlingarnas äkthet.<sup>62</sup> Handlingar utfärdade av andra länder alternativt av organisationer, exempelvis UNHCR, godtas normalt sett inte.<sup>63</sup>

<sup>59</sup> Prop 1997/98:178, s. 8.

<sup>60</sup> 2 kap 5 § UtlF.

<sup>61</sup> Migrationsverkets föreskrifter om handlingar som godtas som pass; beslutade den 14 september 2010, MIGRFS 16/2010, listar de resehandlingar som idag godtas som hemlandspass.

<sup>62</sup> Prop 1997/98:178, s. 8.

<sup>63</sup> Sandesjö, Håkan & Björk, Kurt, *Nya med kommentarer*, 2. uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2009, s. 98.

Enligt praxis är det den sökande som ska visa att handlingen är äkta.<sup>64</sup> Att handlingen är av enkel beskaffenhet och därigenom är enkel att förfalska innebär inte i sig att den inte kan tillmätas något bevisvärde. Detsamma gäller för handlingar som utsatts för ingrepp och ändringar. Sådana handlingar innebär dock normalt att krav på kompletterande bevisning ställs för att identiteten ska kunna anses styrkt.<sup>65</sup>

I förarbetena nämns att de krav som ställs för att en handling inte ska anses vara av för enkel beskaffenhet i princip är desamma oavsett vilket land handlingarna är utfärdade i. Dock uttrycks i anslutning till detta att det inte alltid är möjligt att ställa samma krav på den tekniska utformningen av handlingar. Mindre långtgående krav ska därför ställas på handlingar utfärdade i så kallade utvecklingsländer än de som ställs på handlingar utfärdade i exempelvis Västeuropa.<sup>66</sup> Huvudsaken är att handlingarna är tillförlitliga och utfärdade på ett "ur identitetssynpunkt tillfredsställande sätt". Med anledning av detta godtas enligt praxis till exempel inte handlingar som inte personligen har hämtats ut.

Kravet på att identiteten i första hand bör styrkas med hjälp av "vanliga" identitetshandlingar enligt vad som redogjorts för ovan, det vill säga pass och identitetskort, kvarstår även efter införandet av tredje penningtvättsdirektivet. Det har dock skett en skärpning, i vart fall i ärenden gällande id-kort, då utländska pass nu godtas givet att de uppfyller säkerhetskrav motsvarande de som ställs på svenska pass. Notera här att man tidigare betonat att samma tekniska krav inte kan ställas på alla pass utan att hänsyn måste tas till var de är utfärdade, samt att kraven måste anpassas därefter.

Även i utredningarna bakom genomförandet av tredje penningtvättsdirektivet samt förordning om identitetskort för folkbokförda i Sverige (2009:284) framhålls att även andra sätt att styrka sin identitet måste godtas, inte minst i de fall där en person saknar svenska identitetshandlingar. Att enbart en persons egna uppgifter skulle kunna läggas till grund för denna bedömning bedöms dock inte tillräckligt. Däremot anges att en persons egna

---

<sup>64</sup> A.st.

<sup>65</sup> A.st.

<sup>66</sup> prop. 1997/98:178 s. 8.

uppgifter i kombination med uppgifter från andra personer alternativt med stöd av handlingar kan räcka för att uppfylla kraven på styrkt identitet.<sup>67</sup>

### 5.3.2 I andra hand – med hjälp av kompletterande handlingar

Körkort, födelseintyg, dopattester och vigselbevis anges i förarbetena som exempel på handlingar som utfärdats i annat syfte än att styrka en persons identitet. På grund av detta kan de normalt inte på egen hand godtas som tillräcklig bevisning i naturalisationsärenden.<sup>68</sup> Uppfyller handlingarna de krav som ställs på pass och andra identitetshandlingar bör de dock kunna godtas.

I enlighet med principen om fri bevisprövning kan identiteten anses vara styrkt även om sökanden inte kan presentera handlingar av tillräcklig kvalitet. För att så ska vara fallet krävs enligt förarbetena att det föreligger omständigheter som ger ”ett starkt och otvetydigt stöd” för att identiteten sökanden uppgett är korrekt. Enligt praxis från Utlänningsnämnden kan på så vis flera handlingar, som var för sig inte uppfyller kraven, tillsammans anses som tillräcklig bevisning för att styrka en persons identitet.<sup>69</sup>

Ett ärende som är intressant i sammanhanget är målet UM 7628-08. I ärendet hade en man beviljats permanent uppehållstillstånd som flykting. I samband med detta utfärdade MIV resedokument. Då MIV inte ansåg att mannen styrkt sin identitet gjordes en anteckning i resedokumentet om att identiteten ej var styrkt.<sup>70</sup> MiÖD slog i ärendet fast att en anteckning i ett resedokument om att identitet ej har styrkts inte går att överklaga. Det är dock inte det intressanta i ärendet. Det intressanta är att ärendet belyser hur höga MIV:s krav har blivit vid bedömningen av om flera dokument tillsammans ska kunna anses styrka identitet.

<sup>67</sup> se SOU 2007:100, s 108 f samt SOU 2007:23, s. 206.

<sup>68</sup> Sandesjö, Håkan & Björk, Kurt, *Nya medborgarskapslagen med kommentarer*, 2. uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2009, s. 99.

<sup>69</sup> A.st.

<sup>70</sup> För att beviljas asyl krävs ju, som ovan nämnts, inte att identiteten styrks utan endast görs sannolik.

Mannen hade i ärendet lämnat in följande dokumentation:

- medborgarskapsbevis i Irak
- identitetskort
- tjänstekort som regeringsmedlem
- utdrag från BBC:s nyhetstjänst

Såväl identitetskort som tjänstekort var försedda med mannens foto och fingeravtryck. I utdraget från BBC framträdde han i bild samt omnämndes med namn. Enligt MIV var detta dock inte tillräcklig bevisning för att styrka mannens identitet. Lagerqvist Veloz Roca har diskuterat MIV:s bedömning i boken ”Gränsöverskridande – en förvaltningsrättslig knäckfråga” och ställer där frågorna: Vad saknas, utöver en passhandling av godkänd sort? Vad mer krävs?<sup>71</sup>

Mot bakgrund av artikel 8 i penningtvättsdirektivet - att en helhetsbedömning i varje enskilt fall ska göras mot bakgrund av de ”handlingar, uppgifter eller upplysningar från tillförlitliga och oberoende källor” som lämnas - har även jag svårt att se vilken ytterligare dokumentation, utöver giltigt hemlandspass, som skulle kunna avkrävas mannen. Uppställs inte här ett närmast absolut krav på pass?

### *5.3.3 I tredje hand – med hjälp av intygsgivare*

Skulle möjligheten att presentera tillräcklig dokumentation saknas finns ytterligare sätt att styrka sin identitet. Enligt praxis i medborgarskapsärenden kan en nära anhörig lämna uppgifter som kan leda till att den sökandes identitet anses klarlagd. Det krävs då i regel att den anhöriga är make/maka, förälder, syskon eller vuxet barn till den sökande.<sup>72</sup> Personen ska ha levt tillsammans med sökanden före dennes ankomst till Sverige. De ska ha bott tillsammans under så pass lång tid, och på sådant sätt, att personen har sådan kunskap om sökanden att dennes uppgifter med tillräcklig säkerhet kan läggas till grund för styrk-

<sup>71</sup> Lagerqvist Veloz Roca, Annika, Gränsöverskridande – En förvaltningsrättslig knäckfråga, Skrifter utgivna vid Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet Nr 77, Stockholm, 2011, s. 79.

<sup>72</sup> Enligt förarbetena har dock, i enstaka fall, andra anhöriga godtagits.

andet av den sökandes identitet. Personen ska utöver detta själv ha förvärvat svenskt medborgarskap och då visat upp en identitetshandling som godtagits för styrkande av sin identitet. Vidare krävs att den identitetshandling som då använts fortsatt är godtagbar för styrkande av identitet vid den tidpunkt då sökandens medborgarskapsansökan prövas. Slutligen krävs att de uppgifter gällande identitet, släktskap, familjeförhållanden, bakgrund m.m. som lämnats av sökanden och den anhöriga, i samtliga tillståndsärenden, stämmer överens.<sup>73</sup>

### 5.3.4 En sammanvägd prövning

Utredningen gällande id-kort för folkbokförda i Sverige ledde till förordningen om identitetskort för folkbokförda i Sverige. Enligt 3 § 2 st p 2 i nämnda förordning ska den som ansöker om identitetskort kunna styrka sin identitet. Enligt förordningens 20 § är det Skatteverkets uppgift att meddela de föreskrifter som är nödvändiga för att förordningen ska kunna tillämpas effektivt. Härigenom har Skatteverkets föreskrifter om identitetskort<sup>74</sup> tillkommit, de idag kanske allra strängaste föreskrifterna om vilka dokument som kan användas för att styrka identitet. Enligt 4 § är godtagbar id-handling: identitetskort utfärdat av Skatteverket, vanligt svenskt pass, svenskt nationellt identitetskort, svenskt körkort, svenskt tjänstekort utfärdat av statlig myndighet, SIS-märkt företagskort, tjänstekort eller identitetskort, EU-pass utfärdat från och med den 1 september 2006 samt pass utfärdat av Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz från och med den 1 september 2006. I 3 § anges att sökanden i första hand ska styrka sin identitet genom uppvisande av en godtagbar identitetshandling. Om en sådan inte finns kan uppgifterna styrkas genom skriftlig försäkran, i kombination med underskrift av intygsgivare<sup>75</sup>. Går det inte för sökanden att

<sup>73</sup> prop. 1997/98:178 s. 8 f samt Sandesjö, Håkan & Björk, Kurt, *Nya medborgarskapslagen med kommentarer*, 2. uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2009, s. 100.

<sup>74</sup> SKVFS 2009:14, Skatteverkets föreskrifter om identitetskort; beslutade den 11 maj 2009.

<sup>75</sup> Enligt 5 § ska en intygsgivare som avses i 3 § andra stycket känna personen väl. Intygsgivaren ska i relation till sökanden vara vårdnadshavare, barn eller barnbarn över 18 år, förälder, hel- eller halvsyskon över 18 år, mor- eller farförälder, make, maka eller sambo, familjehemsförälder, god man eller förvaltare, arbetsgivare som sökanden har varit anställd hos i minst ett år, tjänsteman vid en kommunal eller statlig myndighet som har en yrkesmässig relation till sökanden. Enligt 6 § krävs vidare att intygsgivaren är närvarande vid ansökningstillfället, kan styrka sin identitet genom att visa upp en godtagbar identitetshandling samt kan styrka sin relation till sökanden.

styrka identiteten på detta sätt får andra officiella handlingar utfärdade av myndigheter eller organisationer åberopas varpå Skatteverket ska göra en sammanvägd prövning.

Ett ärende som är intressant gällande beviskraven vid utfärdande av id-kort är mål nr 8272-09 från Kammarrätten i Stockholm.<sup>76</sup> En man från Iran hade beviljats arbetstillstånd i Sverige och ansökte härefter om id-kort. Till styrkande av sin identitet åberopade mannen sitt iranska pass (där arbets- och uppehållstillståndet införts), en översättning av ett iranskt körkort samt ett internationellt körkort. I länsrätten hade han även åberopat sin arbetsgivare som intygsgivare. Arbetsgivaren godkändes dock inte som intygsgivare på grund av att sökanden ska ha varit anställd hos arbetsgivaren i minst ett år för att denna ska få agera intygsgivare, vilket sökanden vid tillfället inte ännu gjort.

Kammarrätten ansåg inte att mannen lyckats styrka sin identitet enligt Skatteverkets föreskrifter om identitetskort. Han hade varken kunnat lämna in en godkänd identitetshandling – iranska pass ansågs inte nå upp till den standard som krävdes enligt föreskrifterna (dvs. svensk standard) – eller presentera en intygsgivare som uppfyllde kraven. Inte heller vid en sammanvägd prövning fann kammarrätten att han kunde anses ha styrkt sin identitet. Tyvärr framgår det inte av domen hur rätten resonerat, eller vad som beaktats, vid denna helhetsbedömning. Domen överklagades inte till Regeringsrätten så där finns inget ytterligare förtydligande att finna. Det är dock intressant att även lyfta fram den bedömning länsrätten gjorde. Länsrätten ansåg med hänvisning till förarbetena bakom förordningen om identitetskort att utländska pass visst kan godkännas – så länge dess äkthet inte ifrågasätts. För att beviljas arbetstillstånd i Sverige krävs ett giltigt pass. Länsrätten ansåg att det faktum att mannen beviljats arbetstillstånd var ett bevis om att en svensk utlandsmyndighet bedömt passet som äkta. Länsrätten fann således att det saknades anledning att ifrågasätta passets giltighet och fann att mannen, vid en sammanvägd bedömning av omständigheterna i ärendet, hade styrkt sin identitet.

---

<sup>76</sup> Se även kammarrättens avgörande i det snarlika målet 8270-09, avkunnad samma datum, 2010-07-22, där en samstämmig bedömning görs.

Enligt min mening gör länsrätten en bevisprövning som bättre överensstämmer med lagstiftningens syfte. Att helt förhindra en person möjligheten till id-kort vid avsaknad av svenskt pass/id-handling alternativt godkänd intygsgivare kan inte ha varit meningen. I förarbeten presenteras möjligheten att göra en helhetsbedömning av den bevisning som presenteras i varje enskilt fall just som ett sätt att hantera en sådan här situation. Att en svensk myndighet, Migrationsverket, finner att handlingarna är tillräckliga för att styrka identitet men att Skatteverket mot bakgrund av exakt samma dokumentation finner att så inte är fallet får stora konsekvenser för den enskilde men visar även på att beviskravet styrkt inte alltid verkar innebära samma krav. Samtidigt är det svårt att se att syftet bakom den hårda identitetskontrollen – att motverka penningtvätt, hysande av terrorister samt gränsöverskridande brottslighet – kan anses uppfyllt genom att vägra mannen identitetskort. Mannen hade trots allt ett giltigt hemlandspass även om det inte nådde upp till den tekniska standard svenska pass har. Vilken typ av handlingar skulle mannen kunna styrka sin identitet med om hemlandspasset inte godkänns?

Slutligen måste även MIG 2010:17 lyftas fram gällande de höga kraven bevisnivån ”styrkt identitet” innebär. Målet rör en man från Irak som ansökt om svenskt medborgarskap. Som stöd för sin identitet presenterade han hemlandspass i serie S, id-kort, medborgarskapsbevis och körkort i original. Utöver dessa handlingar lämnades till domstolen intyg från 10 personer, en skrivelse från arbetsgivare, en kopia av handling från Iraks ambassad i Stockholm som beskrev väntetiden att få ett pass utfärdat, fotografier samt ett besked från Handelsbanken om insättning till Iraks ambassad.

När mannen sökte asyl hade han uppgett att han hette Mutaze Leth Kalel, att han var född den 14 oktober 1973, att hans mamma hette Gezal Amal Hamid och hans pappa Ali Lem Kalil. Översättningen MiöD lät göra av de inlämnade dokumenten visade att födelsetiden i alla dokument angavs som 1973, födelseorten angavs som Bagdad. Medborgarskapsbeviset och militärtjänstgöringsboken angav namnet Moataz Leith Khalil, identitetskortet uppgav namnet Moataz. Föräldrarnas namn fanns uppgivna som Leith Khalil och Amal Hamid i medborgarskapsbeviset. Militärtjänstgöringsboken innehöll endast mammans namn vilket antecknats som Amal Hamid Ghazal. Identitetskortet innehöll dels anteckningar om

fadern och farfaderns namn (Leith Khalil) samt moderns och morfaderns namn (Amal Hamid).

Domen går igenom de inlämnade handlingarna en i taget för att bedöma om de, var för sig eller vid en sammantagen bedömning, kan anses styrka mannens identitet. Det första domstolen tittar på är passet, ett irakiskt hemlandspass i serie S utställt på Mutaze L. K. Altai, född i Bagdad år 1973. Passet hade utfärdats av Iraks ambassad i Stockholm med stöd av de övriga handlingar som åberopats i ärendet. Mannen hade varit personligt närvarande vid ambassaden. MiÖD bedömde att passet på egen hand inte kunde styrka mannens identitet. Anledningarna till detta var bland annat att mannen inte gett någon förklaring till det ”extra” efternamnet (detta namn återfinns inte i någon av de handlingar som enligt mannen lämnats till ambassaden, det återfinns endast i ett intyg angående hans identitet som samma ambassad tidigare utfärdat). MiÖD ansåg att detta innebar att det fanns vissa tveksamheter kring uppgifterna i passet. Även det faktum att passet var av serie S, en serie som inte godkänds som resehandling av MIV,<sup>77</sup> bidrog till bedömningen att passet inte ensamt kunde styrka mannens identitet.

MiÖD går sedan vidare och tittar på det irakiska identitetskort, körkort och medborgarskapsbevis i original samt den kopia av mannens militärtjänstgöringsbok som lämnats in (MIV uppgavs ha slarvat bort militärboken i original). Handlingarna konstateras vara av enkel beskaffenhet och anses därför inte på egen hand kunna styrka identiteten. MiÖD kommenterar härefter identitetsintyget från Iraks ambassad i Stockholm. Det faktum att inga anteckningar gjorts i intyget om vilken identitetskontroll som genomförts av ambassaden, eller om vilka handlingar ambassaden haft tillgång till vid utfärdandet, anser MiÖD tyda på att ingen närmare kontroll genomförts. Härigenom tillmäts intyget inget bevisvärde. Mannens svenska identitetskort tillmäts inte heller det något bevisvärde eftersom det inte utfärdats av myndigheter i hemlandet.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Se Migrationsverkets föreskrifter angående irakiska pass, MIGRFS 01/2010, beslutade den 8 december 2009.

<sup>78</sup> Det är möjligt att bedömningen av ett svenskt identitetskort utfärdat efter den 2 april 2009 hade bedömts annorlunda av domstolen i och med de krav som enligt SKV:s föreskrifter med anledning av förordningen om identitetskort för folkbokförda i Sverige nu ställs för att identiteten ska anses styrkt och identitetskort ska kunna utfärdas.



Mannens fru ansågs inte kunna intyga hans identitet eftersom hon inte uppfyllde kravet på att ha sammanbott med honom före hans ankomst till Sverige. Gällande de övriga intygsgivarna fanns inga uppgifter om hur de kände mannen. Därigenom ansågs det inte heller framgå hur de kunde känna till hans identitet och intygen kunde därför inte tillmätas någon avgörande betydelse. Övriga ingivna handlingar (fotografierna, dokumentet med information om väntetiden att få ett pass utfärdat samt bankbeskedet) ansågs inte vara av den karaktären att de kunde styrka mannens identitet.

Även om MiÖD tydligt går igenom dokumenten var för sig är domen tyvärr otydlig när det gäller den sammanvägda prövningen av handlingarna. Är det det faktum att de uppgivna namnen skiljer sig något åt mellan handlingarna som hindrar att identiteten anses styrkt vid en sammanvägd bedömning? Vad innebär i så fall domstolens utredningsansvar i en sådan här situation? Att MiÖD endast uttalar att handlingarna inte sammantaget kan anses styrka identiteten är inte tillräckligt. Den riktigt intressanta frågan – hur en sammanvägd bedömning ska gå till – lämnas tyvärr utan svar.

## 6. PRAXIS

För att tydligt kunna belysa, diskutera och problematisera beviskravet styrkt identitet samt de konsekvenser identitetskontrollen för med sig, måste de rättsfall som legat till grund för MIV:s rättsliga ställningstaganden och som nämndes ytligt i inledningen behandlas lite närmare.

Till att börja med kan konstateras att MiÖD överhuvudtaget inte diskuterar begreppet styrkt identitet i någon av de två domar som låg till grund för det rättsliga ställningstagande i mars 2010 där Migrationsverket först förde fram den hårdare tolkningen av beviskravet.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Rättschefens rättsliga ställningstagande angående kraven på pass och klarlagd identitet i ärenden om uppehållstillstånd, RCI 03/2010, beslutad 2010-03-11, nu borttagen från MIV:s hemsida eftersom den ersatts av RCI 16/2011.

### 6.1 UM 8296-09

UM 8296-09 rör en somalisk kvinna som inte kunnat göra sin identitet varken sannolik eller styrkt. Av migrationsdomstolen (MD) beviljades kvinnan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd då domstolen inte bedömt läget i Somalia som ett varaktigt verkställighetshinder, men ansett att situationen vid tillfället för avgörandet var för allvarligt för att återsända kvinnan. Domen rör alltså inte familjeåterförening utan en asylansökan från en kvinna som redan befinner sig i Sverige. MD uttalar i domen att det i och för sig inte är möjligt enligt praxis att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd utan pass men framhäver att kvinnan är från Somalia och därigenom inte kan ordna ett pass som godtas av Sverige. Domstolen anför här möjligheten för MIV att utfärda främlingspass. På så vis anser MD att passkravet kan komma att tillgodoses och beviljar kvinnan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd trots avsaknaden av pass.

MiÖD uttalar i sin dom att möjligheten att utfärda främlingspass endast ankommer på MIV och att det därför inte finns någon möjlighet för MD att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd mot utsikt av att ett sådant pass kan komma att utfärdas av MIV. Domen behandlar alltså inte specifikt frågan om beviskravet styrkt identitet utan frågan om passkrav vid utfärdande av tidsbegränsade uppehållstillstånd.

### 6.2 UM 1014-09

Även den andra domen, UM 1014-09, som Migrationsverket anförde som stöd för kravet på styrkt identitet rör en kvinna från Somalia. Kvinnan hade ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin i Sverige bosatte make.<sup>80</sup> Varken MD eller MiÖD ifrågasatte att ett civilrättsligt giltigt äktenskap förelåg mellan makarna. Inte heller ansåg domstolarna att äktenskapet ingåtts uteslutande för att kvinnan skulle beviljas uppehållstillstånd. På grund av att makarna inte tidigare sammanbott skulle dock tillståndet tidsbegränsas, varför pass krävdes. MD valde att använda sig av principen om europarättens fö-

---

<sup>80</sup> Mannen hade beviljats uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl år 2003.

reträde – innebärandes att vid en konflikt mellan nationell rätt och europeisk rätt har den europeiska rätten företräde. Domstolen anförde att man är förpliktigad att inte tillämpa nationella bestämmelser i det fall dessa står i strid med gemenskapsrätten. Om så är fallet kan man välja att ge familjeåterföreningsdirektivet direkt effekt, alternativt göra en fördragskonform tolkning. Det finns även möjlighet att underlåta att tillämpa den nationella bestämmelsen som strider mot gemenskapsrätten. MD fann att bestämmelserna om passkrav vid beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd var oförenliga med familjeåterföreningsdirektivet. Härigenom ansåg domstolen sig ha en skyldighet att undvika att använda sig av bestämmelserna, vilket innebar att domstolen trots avsaknaden av pass beviljade kvinnan uppehållstillstånd på grund av anknytning till maken. I artikel 5.2 i Europeiska unionens direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet) finns dock ett villkor om att ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening ska åtföljas av bl.a. bestyrkt kopia av resehandling, såsom ett pass. Enligt artikel 16.1 a i direktivet får en medlemsstat avslå en ansökan om sådan inresa och vistelse om villkoren i direktivet inte är uppfyllda. MiÖD ansåg att kvinnan varken uppfyllt UtL:s eller familjeåterföreningsdirektivets krav när det gällde dokumentation och undanröjde därför migrationsdomstolens dom och fastställde Migrationsverkets beslut om avslag. Inte heller i denna dom berörs alltså uttryckligen kravet på styrkt identitet.

I avgörandet från den 12 maj 2011, MIG 2011:11, som låg bakom det uppdaterade rättsliga ställningstagandet kommenterar dock MiÖD vikten av att styrka sin identitet.<sup>81</sup>

### **6.3 MIG 2011:11**

Ärendet rör en man från Somalia som ansökt om uppehållstillstånd för att kunna återförenas med sin fru i Sverige. Migrationsverket hade i enlighet med det rättsliga ställningstagandet från mars 2010 avslagit ansökan redan på den grund att mannen ej kunnat styrka

---

<sup>81</sup> Rättsligt ställningstagande angående kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd, RCI 16/2011, dokument nr 25398, beslutsdatum 2011-06-17, publiceringsdatum 2011-06-20 på MIV:s hemsida.

sin identitet och hade därigenom inte prövat ansökan i sak. MD återförvisade ärendet till MIV med motiveringen att det skulle vara att gå för långt att uppställa ett generellt krav på klarlagd identitet för att en ansökan om familjeåterförening skulle kunna bifallas. Detta eftersom ett sådant krav skulle få till följd att det blev i stort sett omöjligt att återförenas för sökande från länder där godtagbara officiella handlingar inte kan utfås - beroende på att centrala myndigheter och folkbokföringssystem saknas. Domstolen ansåg inte att en sådan tolkning kunde anses överensstämma med lagstiftarens avsikt. Man ansåg sig ha stöd för detta resonemang i förarbetsuttalanden om möjligheten att använda sig av DNA-analys. I förarbetsuttalandena sägs nämligen att DNA-analys först kan komma ifråga i det fall övrig dokumentation inte går att få tag i, alternativt inte är tillräcklig.<sup>82</sup>

Även i detta ärende gällde återföreningen ett par som inte tidigare sammanbott varför endast ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kunde utfärdas. MD påminde om möjligheten för Migrationsverket att utfärda ett främlingspass. Domstolen anförde att man ansåg att mannen i detta fall uppfyllde kriterierna för att få ett sådant utställt då han som somalier saknade möjlighet att ordna en godkänd passhandling. Enligt domstolen innebar möjligheten att utfärda främlingspass – vilket om det utfärdades skulle innebära en möjlighet att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd – att MIV först hade att ta ställning till frågan om den återopade anknytningen var sådan att tillstånd borde ges och först därefter pröva identitetsfrågan.

MiÖD meddelade dock att MIV gjort rätt som först prövat identiteten. Domstolen anförde att det i och för sig inte finns något uttryckligt krav på styrkt identitet i lagtexten men ansåg att stöd fanns för uppfattningen att identiteten i regel ska vara styrkt i ärenden där uppehållstillstånd söks utifrån Sverige.<sup>83</sup> Bland annat anförde MiÖD att regeringen i förarbetena bakom genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet uttalat att en förutsättning för att uppehållstillstånd på grund av anknytning ska kunna beviljas är att sökandens identitet är fastställd.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Prop 2005/06:72, s. 89.

<sup>83</sup> Se bland annat prop 1997/98:36 ”Återkallelse av uppehållstillstånd”, s. 13 f, bet. 1997/98:SfU7 s. 7, prop 1999/2000:43 samt prop 1997/98:178, s. 10.

<sup>84</sup> Prop 2005/06:72, s. 68 f.

Mot bakgrund av detta fann MiÖD att ett krav på styrkt identitet finns i ärenden där det endast kan bli fråga om tillfälliga uppehållstillstånd. Om en sökande inte kan styrka sin identitet så ska en sådan ansökan därför normalt avslås. Domstolen återförvisade därför ärendet till MD med uppmaningen att pröva ärendet i sak och då i första hand bedöma identitetsfrågan.

MiÖD avslutar domen med att påminna MD om att det enligt praxis<sup>85</sup> endast är Migrationsverket som kan göra bedömningar och prövningar vad gäller främlingspass. Slutligen uttalar MiÖD att det inte är möjligt för rättstillämparen att medge generella undantag från kravet på styrkt identitet för vissa grupper av sökande, även om det för dessa grupper finns stora problem med att kunna styrka sin identitet. Domstolen uppmanar istället lagstiftaren att förändra reglerna i det fall man skulle anse att domstolen gjort en felaktig tolkning.

#### **6.4 UM 10897-10**

I en dom från januari i år, UM 10897-10, öppnar MiÖD för att det i vissa fall är möjligt att frångå huvudregeln om styrkt identitet i anknytningsärenden.

Målet rör två kvinnor från Irak (en mamma och hennes sexåriga dotter) som sökt uppehållstillstånd på grund av anknytning till pappan/maken som befinner sig i Sverige. Ärendet hade först avslagits av MIV med motiveringen att identiteten inte styrkts. MD återförvisade ärendet till MIV för att släktskapet skulle utredas genom DNA-analys. Analysen fastställde släktskap till en säkerhet på 99,999 procent. MIV avslog dock ansökan ännu en gång, nu med motiveringen att DNA-analys enbart kunde styrka släktskap – ej identitet. I andra rundan i MD åberopade de sökande att de nu kunde styrka sin identitet genom pass, medborgarskapsbevis samt id-handling. Dessa handlingar hade visats upp för den svenska ambassaden i Damaskus. I en tjänsteanteckning, åberopad av MIV, från ambassaden

---

<sup>85</sup> jfr MIG 2009:35.

framgick att ”passen verkade ’äkta’ men att id-handlingarna med säkerhet kunde konstateras vara falska”. MD bedömde att bristerna rörande identitetshandlingarna innebar att de uppgivna identiteterna starkt kunde ifrågasättas. MD avslog därför ansökan.

MiÖD går i domen igenom bestämmelser om familjeåterförening, DNA-analys, kravet på styrkt identitet (inklusive en bedömning av möjligheten till bevislättnad) samt kravet på pass. Domstolen uttrycker att det finns ett flertal rättsligt betydelsefulla omständigheter i ärendet och nämner här frågan om legal ställföreträdare, sökandenas identiteter samt släktskapet mellan barnet och de påstådda föräldrarna. Man instämmer i MD:s bedömning att sökandena inte lyckats styrka sin identitet. Domstolen använder sig dock av DNA-analysen för att styrka barnets relation till pappan i Sverige. MiÖD menar att när en DNA-analys som visar att ett släktskap med hög sannolik föreligger bör denna uppgift godtas – om inget annat talar emot detta. Som omständigheter som skulle kunna tala emot det nämns exempelvis att de uppgifter som lämnats av sökanden och referenspersonen till stor del skiljer sig åt. I målet finner domstolen att uppgifterna som lämnats är samstämmiga samt att de överensstämmer med de handlingar som lämnats in. Mot bakgrund av detta finner MiÖD släktskapet styrkt.

Domstolen anser, vad gäller identiteten, att höga krav på att styrka sin identitet är motive-  
rade för att kunna säkra allmänna och enskilda intressen. I situationer där barnets bästa riskeras kan dock finnas skäl att avvika från huvudregeln om styrkt identitet. Domstolen anser att det finns två starka skäl för ett så pass högt beviskrav som styrkt identitet. Det första syftet handlar om det allmänna intresset av att bland annat förebygga människohandel och gränsöverskridande brottslighet. Det andra syftet är att skydda barn från ”olagliga eller annars otillbörliga förfaranden från utomstående”. Domstolen anser att intresset av att klarlägga en persons identitet är starkare om det handlar om en vuxen person. Man anser även att intresset av att skydda barnet tillgodosetts i stort i detta ärende genom att man kunnat konstatera föräldraskap. Vid en proportionalitetsbedömning av det allmänna intresset av en generell utlänningskontroll vägd mot den sexåriga flickans intresse av att återförenas med båda sina föräldrar finner domstolen därför att det inte är rimligt att upprätthålla ett så högt beviskrav som ”styrkt” – man kan här nöja sig med att barnets identi-

tet gjorts ”sannolik”. Domstolen genomför sedan en proportionalitetsbedömning där man väger dotterns behov av sin mor mot det allmänna intresset av en säkrare utlänningskontroll. Härigenom finner man att det även för mamman ska anses räcka att hon gör sin identitet sannolik.

## 7. ANALYS

Det sista avsnittet i denna uppsats kommer nu att fokusera på de huvudsakliga problem som uppstår med anledning av kravet på styrkt identitet. Dessutom kommer jag att presentera och diskutera eventuella möjliga lösningar.

### 7.1 Passkravet

De två första domarna behandlade alltså båda frågan om tillfälliga uppehållstillstånd kan utfärdas trots avsaknad av pass. I bägge fallen kommer Migrationsöverdomstolen i enlighet med tidigare praxis fram till att det inte är möjligt att bevilja tillfälliga uppehållstillstånd utan pass, om inte ett uttryckligt undantag finns lagstadgat.<sup>86</sup> Passet är alltså av intresse då det utan ett sådant inte är möjligt att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd – inte för att det i sig ska styrka identiteten (även om det naturligtvis är till hjälp för denna fråga).

En person som beviljas permanent uppehållstillstånd behöver, enligt 2 kap 1 § UtIF, inte ha något pass vid vistelse i Sverige. Ett permanent uppehållstillstånd innebär nämligen en rätt att uppehålla sig i Sverige men det innebär inte, i sig, en rätt att resa in i landet. Detta medför att det enligt svensk rätt är fullt möjligt att beviljas ett uppehållstillstånd som se-

---

<sup>86</sup> Tidsbegränsat tillstånd kräver pass enligt MIG 2007:30. I domen uttalar domstolen att det inte går att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om utlännen inte innehar ett giltigt pass. Domstolen menar att undantaget i 4 kap 23 § UtIF måste ses i samband med det principiella krav på pass som återfinns i 2 kap 1 § UtIF. Slutsatsen domstolen drar är att undantaget i 4 kap 23 § UtIF inte innebär något generellt undantag från kravet på pass. Bestämmelsen innebär endast att undantag kan göras från kravet på att passet ska vara giltigt under hela den tid det tillfälliga uppehållstillståndet gäller. Se även MIG 2007:54 där en utlännings, som åberopat anknytning till sin i Sverige bosatta maka, vägrades ett tidsbegränsat uppehållstillstånd redan på den grunden att han saknade pass.

dan inte kan utnyttjas eftersom en person som saknar godkänt pass inte har någon självklar rätt att resa in i Sverige.

I många fall uppstår ändå inga problem eftersom man, om man saknar pass, enkelt kan ordna ett nytt genom att myndigheterna i hemlandet helt enkelt utfärdar ett nytt pass. Ovan har dessutom nämnts att Migrationsverket har möjlighet att utfärda föreskrifter kring vilka andra resehandlingar som kan godtas som hemlandspass.

Eftersom Somalia sedan 1991 helt saknar behöriga myndigheter som kan utfärda godtagbara legala dokument tillskrivs dokument från landet utfärdade efter den 31 januari 1991 överlag inget, eller mycket lågt, bevisvärde. Även för medborgare i vissa andra länder, framförallt Afghanistan och Irak, kan det innebära problem att passhandlingarna de kan få tag i inte alltid anses tillförlitliga.<sup>87</sup>

### *7.1.2 Främlingspass*

Enligt 2 kap 12 § UtfF finns dock en möjlighet för Migrationsverket att utfärda så kallade främlingspass. För att så ska göras krävs att utlänningen inte har någon godtagbar passhandling och dessutom saknar möjlighet att skaffa en sådan. I paragrafen föreskrivs att Migrationsverket får utfärda främlingspass även i andra fall där man anser att det finns särskilda skäl. Frågan om när främlingspass får utfärdas är dåligt belyst i förarbeten. I regeringens förordningsmotiv anges dock att det inte bara är flyktingar som kan ha problem att ordna hemlandspass – möjligheten att utfärda främlingspass bör därför kunna användas även i andra fall. Det bör dock krävas att någon form av anknytning till Sverige finns, exempelvis att man har ett uppehållstillstånd. Vidare sägs att om man saknar pass och inte kan ordna ett hemlandspass bör man ges ett främlingspass i samband med att man får uppehållstillstånd. I förordningsmotivet anges även att det ska gå att bevilja främlingspass om det behövs för att en utlänning ska kunna ta sig till Sverige.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Svårigheten för sökanden från dessa länder att presentera tillförlitlig dokumentation diskuteras redan i prop. 2005/06:72, s. 68 f.

<sup>88</sup> Regeringens förordningsmotiv 1989:3 s. 11.



Det är inget krav att man ska kunna styrka sin identitet för att få ett främlingspass utställt, det finns nämligen en möjlighet enligt 2 kap 13 § UtlF att anteckna att utlänningens identitet inte är styrkt. Enligt 2 kap 14 § kan Migrationsverket utfärda provisoriska främlingspass för att möjliggöra en snabb resa till, eller från, Sverige – en möjlighet som idag används för så kallade kvotflyktingar.<sup>89</sup>

I ett vägledande beslut från Utlänningsnämnden, UN 21-93, sägs att det är rimligt att främlingspass, när det gäller anknytningsärenden, endast utfärdas i ärenden som anses vara av ”undantagskaraktär”. Detta mot bakgrund av att det är utlänningens uppdrag att se till att man innehar en giltig passhandling. Om en person förvägras pass i hemlandet ska denne anses sakna möjlighet enligt 1 kap 11 § UtlF (nuvarande 2 kap 12 § 1 st) att skaffa pass. UN öppnar även för att främlingspass ska kunna utfärdas om det skulle kunna anses strida mot humanitetens krav att tvinga personen att återvända till hemlandet för att ansöka om pass. Nämnden uttalar att något föreläggande om att inkomma med pass inte behövs göras i de fall där det redan på förhand står klart att utlänningen inte har möjlighet att skaffa ett pass.

På så vis uttrycker nämnden, enligt mig, att syftet är att upprätthålla passkravet i de ärenden där en person vägrar att skaffa ett pass trots att möjlighet till detta finns.<sup>90</sup>

Detta kan jämföras med uttalandet MiÖD gjorde i MIG 2011:11 där domstolen tydligt uttrycker sin medvetenhet kring att konkreta möjligheter att skaffa pass för närvarande saknas för somalier. Borde i så fall inte möjligheten att utfärda främlingspass aktualiseras här?

Jag anser att det finns en tydlig möjlighet för Migrationsverket att bevilja främlingspass i anknytningsärenden där ett pass inte går att presentera. På så vis finns det redan i dagens

---

<sup>89</sup> Varje år fastställer regeringen en viss kvot, det vill säga ett antal personer, som kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige redan före inresan i landet. Utlänningar som beviljats uppehållstillstånd inom denna kvot kallas för kvotflyktingar.

<sup>90</sup> Jfr Migrationsverket, RCI 16/2011, Rättsligt ställningstagande angående kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd, 2011-06-17, s 5 där rättschefen citerar MiÖD i MIG 2011:11: ”Migrationsöverdomstolen poängterar att den förvisso är medveten om de problem att styrka sin identitet som finns för sökande från bl.a. Somalia men menar att rättstillämparen saknar möjlighet att för en viss grupp av sökande medge generella undantag från kraven på klarlagd identitet och pass.”

lagstiftning en möjlig lösning på passkravet vid inresa i Sverige - i alla fall i ärenden där en sökande beviljats permanent uppehållstillstånd. Vad gäller ärenden där endast tidsbegränsade uppehållstillstånd kan komma ifråga borde det även i dessa ärenden gå att lösa genom att främlingspass beviljas. I domen MIG 2007:30 där MiÖD uttalar att pass krävs för tidsbegränsat uppehållstillstånd säger domstolen nämligen att Migrationsverket bedömt att främlingspass inte kan meddelas eftersom sökanden inte visat att hon inte kan få ett nytt pass från Iraks ambassad i Stockholm. Domen går därför att tolka på så vis att i det fall MIV hade beviljat ett främlingspass så hade kravet på pass ansetts uppfyllt och det hade varit möjligt att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Problemet idag ligger i att det endast är Migrationsverket som har kompetens att bevilja främlingspass. Dessa beslut går inte att överklaga.<sup>91</sup> Det är därför det idag är möjligt att beviljas uppehållstillstånd av migrationsdomstolen men därefter inte bli beviljad främlingspass av Migrationsverket vilket får konsekvensen att man har ett uppehållstillstånd man inte kan använda sig av. Följden av detta blir att den enda ”lösningen” för att kunna utnyttja sitt uppehållstillstånd är att ta sig in i Europa utan pass. Väl här kommer nämligen en person som har uppehållstillstånd i Sverige att få stanna, kravet gäller ju endast vid inresa. Detta kan inte anses som en rimlig lösning. Det är därför önskvärt att regleringen kring främlingspass ändras på så vis att även domstolarna ges kompetens att bevilja främlingspass i samband med att uppehållstillstånd beviljas, alternativt att MIV:s beslut om främlingspass görs överklagbara.

## 7.2 Beviskravet "styrkt"

### 7.2.1 Beviskravet är otydligt

Beviskravet styrkt är ett svårt beviskrav att använda sig av. Som framhållits av bland annat Diesen är ”styrkt” snarare ett uttryck för att bevisningen i ärendet bedömts räcka till, än ett bra uttryck för en nivå som ska uppnås. Som beviskrav är det svårt att överhuvudtaget definiera utöver att det är högre ställt än sannolikt men lägre än uppenbart. Det är dock svårt att se nivåskillnaden mellan sannolikt och styrkt. ”Sannolikt” anses innebära en san-

---

<sup>91</sup> Se 8 kap 11 § Utf.

nolikhet på ca 75 procent medan ”styrkt” (som beviskrav vid tvistemål) anses innebära en sannolikhet på ca 80 procent. En bedömning av om bevisning når upp i dessa 5 procenter extra bör vara svår att genomföra i praktiken. Detta blir än mer problematiskt mot bakgrund av att flera olika uttryck för beviskrav används parallellt. Många av de förarbetsuttalanden som MiÖD och MIV hänvisar till som stöd för kravet på styrkt identitet nämner inte att identiteten ska vara styrkt utan säger istället klarlagd. Är ”klarlagd identitet” identiskt med ”styrkt identitet”? Eventuellt skulle en möjlig lösning vara att i större utsträckning använda begreppet ”utredd identitet” istället för klarlagd/styrkt. Enligt Advokatsamfundet skulle det tydligare framhäva att det finns situationer där det inte är möjligt att klarlägga en identitet.<sup>92</sup> Kanske skulle rättstillämparen då i större utsträckning kunna se till syftet bakom regleringen kring familjeåterförening samt syftet bakom en hård identitetskontroll och då undvika att låsa sig alltför hårt vid en tillämpning som får orimliga konsekvenser.

### *7.2.2 Kraven på den bevisning vi kräver är för högt ställda*

För en svensk medborgare är det inga problem att styrka sin identitet eftersom vi har myndigheter som går i god för att vi är de vi utger oss för att vara. Styrkt identitet framstår då inte som något speciellt tungt beviskrav. För människor från länder där myndigheterna inte med samma tillförlitlighet kan intyga vem en medborgare är hamnar dock hela bevisbördan på den enskilde. Utifrån vad som presenterats i denna uppsats kring hur man enligt gällande rätt kan styrka sin identitet är det svårt att inte inse att dagens krav leder till att det är omöjligt för många människor att styrka sin identitet. Frågan är då om det är kraven på den bevisningen som ska presenteras för att nå upp till beviskravet som är för höga eller om det är beviskravet i sig som är för högt. Är det verkligen rimligt att kräva handlingar av svensk kvalitet när vi vet att det inte finns sådana?

---

<sup>92</sup> Se R-2005/0478, Sveriges advokatsamfunds yttrande över betänkandet Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg (SOU 2004:132), Stockholm den 13 maj 2005.

I samband med utredningen gällande ”Tidsbegränsade uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg”<sup>93</sup> lämnade Advokatsamfundet ett yttrande innehållandes flera, enligt mig, klarsynta kommentarer. Bland annat ställdes frågan ”(v)ilka slags dokument skall anses tillräckliga och hur skall sökanden medverka om sökanden har sitt ursprung i länder där avsaknaden av id-handlingar är vanlig förekommande?”. I det fall att förslaget skulle gå igenom anförde man vikten av att de beslutande myndigheterna har stor kunskap om vilka identitetsuppgifter som är möjliga för en person att införskaffa i hemlandet. Man ansåg vidare att reformen inte borde genomföras förrän en fungerande arbetsplan utvecklats om hur en sökande ska medverka till att klarlägga sin identitet.<sup>94</sup>

I ett förslag från 1964 om en ny lag om förvaltningsförfarande gjordes ett uttalande som är intressant att nämna i samband med denna diskussion. Uttalandet gällde föreskrifter om att något ska ”styrkas på bestämt sätt”. Det ansågs att det i och för sig skulle kunna förenkla en utredning men att konsekvensen kunde bli att materiellt riktiga beslut inte kunde fattas om inte hänsyn kunde tas till all bevisning i enlighet med principen om fri bevisprövning.<sup>95</sup> Med andra ord ansågs det alltså att själva syftet med förvaltningsrätten skulle kunna bli lidande om inte en sammanvägd bedömning kunde göras.

Som presenterats ovan ska, om ingen handling på egen hand kan styrka identiteten, en sammanvägd prövning baserad på all bevisning i ärendet göras. I de ärenden jag tagit upp tidigare i uppsatsen har domstolen inte förklarat hur man *resonerat* kring en sammanvägd prövning utan bara *konstaterat* att dokumenten inte tillsammans varit tillräckliga för att styrka identiteten. Det gör det svårt att förstå om/hur en sammanvägd prövning faktiskt genomförts. I praktiken verkar det ändå som att det krävs minst en handling som ensam kan styrka identiteten. Lagerqvist Veloz Roca har diskuterat om de krav som idag uppställs i praxis för att styrka identitet inte innebär att man i praktiken passerat det höga beviskrav som uppställs för brottmål – ”ställt utom rimligt tvivel”. Ett exempel till stöd för den uppfattningen är synen på muntlig bevisning. När det gäller migrationsmål har MiÖD

---

<sup>93</sup> SOU 2004:132.

<sup>94</sup> R-2005/0478, Sveriges advokatsamfundets yttrande över betänkandet Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg (SOU 2004:132), Stockholm den 13 maj 2005.

<sup>95</sup> SOU 1964:27, s. 431 f.

uttalat att "(m)untliga utsagor anses vanligtvis förknippade med större osäkerhet än veder- tagen skriftlig dokumentation. Att bygga bedömningen på sådana uppgifter kan därför in- nebära att det höga beviskravet som normalt ställs inte anses ha uppnåtts beträffande iden- titeten".<sup>96</sup> För att nå upp till det högt ställda beviskravet i brottmål kan det dock faktiskt räcka med "muntlig utsaga utan uppbackning av annan teknisk bevisning".<sup>97</sup>

### *7.2.3 Möjligheten till dispens från kravet på styrkt identitet*

Ytterligare ett problem vid användandet av beviskravet styrkt identitet är att det innebär en viss otydlighet på grund av att olika höga krav uppställs beroende på vilken måltyp man tittar på. Som redan behandlats är kraven för identitetskort exempelvis så hårda att en svensk myndighet (MIV) kan bedöma att en person styrkt sin identitet, medan en annan (SKV) inte anser att så är fallet. Det är eventuellt inget problem i sig att olika hårda krav uppställs för olika typer av beslut – men ska de då uttryckas lika? Konsekvensen av att beviskravet uttrycks på samma sätt blir att man vid en bedömning av styrkt identitet i fa- miljeåterföreningsärenden ser till praxis gällande styrkt identitet i andra typer av ärenden. På så vis försöker man finna ledning kring bevisprövningen. Främst ser man då till praxis i medborgarskapsärenden där kravet på styrkt identitet är lagstadgat.

Det finns dock vissa viktiga skillnader mellan att bevilja ett uppehållstillstånd och att be- vilja någon medborgarskap. När det gäller medborgarskap finns flera anledningar till att uppställa ett högt krav på att säkerställa en persons identitet. Framförallt är ett beviljat medborgarskap inte möjligt att återkalla enligt 2 kap 7 § andra stycket Regeringsformen (1991:1471), oaktat om beslutet fattats med stöd av falska uppgifter. På grund av detta har regeringen betonat vikten av att en noggrann identitetsutredning görs innan beslut om medborgarskap fattas.<sup>98</sup> När det gäller medborgarskapsärenden finns särskilda krav som identitetshandlingar från vissa länder måste uppfylla för att de ska kunna styrka sökandens identitet. För afghanska medborgare krävs exempelvis ett pass utfärdat före april 1992 al-

<sup>96</sup> Se bland annat MIG 2011:11 samt UM 10897-10 där MiÖD hänvisar till prop. 2005/06:72 s. 68 f.

<sup>97</sup> Lagerqvist Veloz Roca, Annika, Gränsöverskridande – En förvaltningsrättslig knäckfråga, Skrifter ut- givna vid Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet Nr 77, Stockholm, 2011, s. 73.

<sup>98</sup> Prop. 1994/95:179, s. 57.

ternativt att en person som styrkt sin identitet med hjälp av ett sådant pass intygar att sökanden är den personen utger sig för att vara. Även för Irak, Eritrea, Kosovo samt statslösa palestinier finns särskilda krav vad gäller att styrka sin identitet.<sup>99</sup> För somalier krävs även i dessa ärenden dokument som inte går att få tag i. Trots att detta innebär att det är mycket svårt för vissa personer att styrka sin identitet finns ändå en möjlighet att bli svensk medborgare. Kravet på styrkt identitet inom medborgarskapsärenden är nämligen inte definitivt. 12 § 2 st MedbL stadgar att en person som haft sin hemvist i Sverige sedan minst åtta år och som klarar att göra sin identitet sannolik kan beviljas medborgarskap trots att identiteten inte kan styrkas.

Ytterligare en skillnad mellan beslut gällande medborgarskap och familjeåterförening är att det, när det gäller medborgarskap, oftast inte finns någon fara för liv inblandat i beslutet. När det gäller medborgarskapsärenden finns därför oftast ingen tidspress vilket gör att alla möjligheter finns att genomföra en grundlig identitetskontroll.

En ansökan om familjeåterförening bör dock hanteras så snabbt som möjligt. Med anledning av att det inte går att söka asyl när man befinner sig utanför Sverige (undantaget genom den så kallade flyktingkvoten) är det relativt vanligt att sökanden ansöker om återförening med en person som själv flytt till Sverige. Det är rimligt att anta att även vissa familjemedlemmar till personer som beviljats skydd här i landet kan befinna sig i mycket utsatta situationer och att beslut därför inte kan tillåtas dra ut alltför länge på tiden. Även om situationen sökanden befinner sig i inte är livshotande är det ändå av yttersta vikt att besluten fattas skyndsamt då konsekvenserna för barn, men även vuxna, av att vara ifrån sina nära och kära är svåra. Att familjer överhuvudtaget tvingas att leva åtskilda bör i allra högsta grad motverkas. Här kan även påminnas om den skyldighet Sverige har enligt barnkonventionen att behandla ansökningar om familjeåterförening ”på ett positivt, human och snabbt sätt”. Samtidigt får man inte glömma att syftet med all förvaltningsrätt är att komma till ett materiellt riktigt beslut. Det är dock viktigt att komma ihåg att uppehållstillstånd till skillnad mot medborgarskap går att återkalla varför det enligt mig är

---

<sup>99</sup> Mer information om detta finns på MIV:s hemsida, <http://www.migrationsverket.se/info/291.html>, använd den 10 februari 2012.

orimligt att ställa lika höga krav på styrkt identitet när det gäller familjeåterföreningsärenden som vid medborgarskapsärenden. På sätt och vis kanske kraven till och med kan anses vara strängare vid familjeåterförening eftersom någon uttalad möjlighet till dispens inte finns i dessa fall.

#### *7.2.4 Möjlighet att sänka beviskravet till sannolikt*

Ett av de uttalanden som angetts som stöd för kravet på styrkt identitet av såväl MiÖD som MIV är taget ur förarbetena till genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet. Här sägs att en förutsättning för att kunna bevilja uppehållstillstånd och på så vis upprätthålla principen om att hålla samman familjer är att sökandens identitet är fastställd.<sup>100</sup> I samma stycke i förarbetena nämns dock att det ibland, på grund av förhållandena i hemlandet, kan vara väldigt svårt att få fram dokument till stöd för sin identitet. Här nämns uttryckligen att sådana förhållanden sedan flera år tillbaka gäller sökande från exempelvis Somalia, Irak och Afghanistan. Vid en belysning av gällande rätt anges i förarbetena att det därför, med hänsyn till barns bästa, ofta får räcka att släktskapet ansetts som sannolikt.<sup>101</sup> Detta har dock fått konsekvensen att flera barn återförenats med personer som inte är deras biologiska föräldrar. För att komma till rätta med detta problem ser man två möjligheter:

1) att skärpa beviskravet alternativt 2) att införa en möjlighet till DNA-analys för att styrka släktskap. Med anledning av det som sagts om problemen att ordna handlingar anförs att en ren skärpning skulle få oacceptabla konsekvenser i och med att familjeåterförening då i vissa fall skulle omöjliggöras. Mot bakgrund av detta föreslås istället att en möjlighet införs så att DNA-analys kan användas för att styrka släktskap. Min åsikt är att om man ser på förarbetsuttalandet i sin helhet så ger det snarare stöd för uppfattningen att utgångspunkten är att identiteten ska vara fastställd men att något absolut krav på styrkt identitet inte kan uppställas. Att det i förarbetena så tydligt sägs att det anses oacceptabelt att familjeåterförening skulle omöjliggöras får enligt mig anses som ett starkt argument för denna uppfattning.

<sup>100</sup> Prop. 2005/06:72, s. 68 f. Kravet som uppställs är här att identiteten ska vara ”fastställd”. Det går att diskutera om detta går att likställa med ”styrkt vilket diskuterats i avsnitt 4.5 ovan.

<sup>101</sup> A.a., s. 69.

Uppfattningen att det finns utrymme att i dessa ärenden sänka kravet från styrkt till sannolikt stöds av den ovan refererade domen UM 10897-10.<sup>102</sup>

Domen innebär ett mycket efterlängtat förtydligande från MiÖD. Det är positivt att domen öppnar för en möjlighet att genomföra en proportionalitetsbedömning och att den tydligt lyfter barnets bästa. Det är även positivt att domen är så utförlig och välmotiverad.

### 7.3 Ärenden där DNA-analys inte kan bidra

För de familjer där barn inte alls finns, alternativt där fosterbarn eller adoptivbarn finns, kvarstår problemen även efter den nya domen eftersom en DNA-analys normalt inte kan bidra till att styrka släktskapet i dessa ärenden. Regeringen och Miljöpartiet har kommit överens om att en lagändring ska ske i år för att komma tillrätta med de problem som uppstått genom kraven i praxis på styrkt identitet och pass.<sup>103</sup> Det är dock fortsatt oklart vad detta förslag kommer att innebära.

Det är mer än önskvärt att ändringen tydliggör om tanken är att det fortsatt ska vara praktiskt taget omöjligt för vissa grupper att återförenas i Sverige. Att det skulle finnas en tanke bakom att omöjliggöra familjeåterförening för vissa barn motsägs av förarbetena till genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet. Här poängteras att ett införande av möjlighet till DNA-analys inte får innebära att adoptivbarn och fosterbarn i större utsträckning nekas återförening. Där DNA-analys inte kan användas som bevisning för släktskap ska ”annan utredning, t.ex. adoptionsbevis och sökandens och andra personers berättelser, utgöra grund för prövningen av ansökan”.<sup>104</sup> Ännu en gång lyfts alltså vikten av att en fri bevisprövning verkligen genomförs.

Även om uttalandet görs i anslutning till barns rätt att återförenas med sina föräldrar måste det finnas en möjlighet att återförenas även för vuxna par utan barn. Enligt min mening

<sup>102</sup> UM 10897-10, meddelad av Migrationsöverdomstolen den 18 januari 2012, domen är refererad i avsnitt 6.4 ovan.

<sup>103</sup> Ramöverenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna om migrationspolitik, 2011-03-03, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/21/42/e6580a78.pdf>.

<sup>104</sup> Prop. 2005/06:72 s. 71.



bör en proportionalitetsbedömning kunna göras även i dessa ärenden. Om man vid en sådan bedömning finner att det allmännas intresse av att klarlägga sökandens identitet väger lättare än sökandens rätt till sin familj bör beviskravet, i vissa fall, kunna sänkas till sannolikt. Detta för att möjliggöra återförening i de situationer då den enskilde inte själv kan lastas för att de handlingar som ”krävs” för att beviskravet ska anses uppfyllt inte går att presentera. Självklart måste den bevisning som finns i ärendet beaktas och en proportionalitetsbedömning angående riskerna med att personens identitet inte helt klarläggs genomföras. Här kan dock påminnas om att det finns en möjlighet att återkalla uppehållstillstånd i det fall man skulle finna att det beviljats med stöd av falska uppgifter. Finns det alltså ingenting som pekar mot att en säkerhetsrisk föreligger i ärendet borde enligt min mening individens rätt till sin familj väga tyngre än det allmännas intresse av att identiteten helt klarlagts.

#### **7.4 Ställföreträdarskap**

Ytterligare ett problem som uppstår i spåren av kravet på styrkt identitet gäller frågan om att ens få sin ansökan prövad. Enligt praxis har omyndiga barn ingen processbehörighet och därför inte heller möjlighet att själva överföra sådan rätt genom fullmakt.<sup>105</sup> Detta innebär att barn inte själva kan lämna in en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning i det fall att personen de åberopar anknytning till befinner sig i Sverige. Det krävs då att barnet företräds av en legal ställföreträdare. Normalt är det vårdnadshavaren alternativt en särskilt förordnad förmyndare som är ett barns ställföreträdare. Även här har dock kraven på styrkt identitet ställt till problem.

Problem uppstår när en person som påstår sig vara ställföreträdare inte kan styrka att så är fallet. Då har ett barns ansökan inte kunnat prövas utan har istället avvisats.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> MIG 2009:17.

<sup>106</sup> Se MiÖD:s avgörande UM 9536-10 meddelad 2011-03-17 där Migrationsöverdomstolen konstaterar att de sökande barnen är minderåriga och därför saknar processbehörighet. Pappans handlingar har inte bedömts som tillräckliga för att han ska kunna anses ha visat att han är deras ställföreträdare.

I och med avgörandet från januari har MiÖD nu öppnat för att man med hjälp av DNA-analys kan anse att ställföreträdarskapet är visat och att en förälder mot bakgrund av detta kan anses ha rätt att företräda sitt barn. Det krävs dock att inget annat talar emot detta.

För att ett barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt förälder krävs enligt 5 kap 17 § UtlL att medgivande inhämtats även av den andra föräldern – om denne har del i vårdsnaden. Detta kan ställa till problem när endast den ena föräldern går att nå. I konflikttrubbade områden förekommer det att en förälder försvinner eller dör. Om det då inte finns några handlingar som styrker att föräldern är saknad, alternativt att föräldern i Sverige har ensam vårdnad, blir det problematiskt. Att medgivande saknas av den ena föräldern kan ju faktiskt innebära att den personen inte alls vill att barnet ska få uppehållstillstånd i Sverige och det skulle gå emot den allmänna rättskänslan att ta ifrån någon ett barn.

Det senaste avgörandet bidrar nog tyvärr inte mycket för att komma tillrätta med denna situation – däremot skulle en mer flexibel syn på bevisvärdering hos rättstillämparen kunna bidra. Djupare kunskap om exempelvis hur dödförklaringar och tilldelning av vårdnad går till i andra länder skulle kunna innebära att dokument och berättelser som idag inte anses räcka för att visa på ställföreträdarskap skulle kunna bedömas som tillräckligt god bevisning vid en sammanvägd prövning.

Då lösningen som presenteras av MiÖD bygger på DNA-analys återstår fortsatt problemen med att visa ställföreträdarskap för de fosterbarn och adoptivbarn där DNA inte kan vara till hjälp för bedömningen.<sup>107</sup> I MIG 2009:17 lyfte Migrationsöverdomstolen att det vore önskvärt att lagstiftaren införde en möjlighet att kunna förordna ett offentligt biträde eller god man som skulle kunna agera legal ställföreträdare. På så vis skulle ansökan kunna prövas i sak och identiteten där kunna utredas vidare istället för att ansökan avvisas redan på grund av att barn saknar processbehörighet. Detta är en bra och relativt enkel lösning som jag anser borde införas snarast.

---

<sup>107</sup> Hur en bedömning skulle göras om en DNA-analys visar på släktskap men ej föräldraskap är svårt att uttala sig om. Klart är dock att man skulle behöva ta ställning även till sådan bevisning enligt principen om fri bevisprövning.

## 7.5 Migrationsöverdomstolen som prejudikatinstans

### 7.5.1 Otydliga avgöranden och långsamt agerande

Ett problem som genomsyrar hela denna uppsats är de otydliga avgöranden som tyvärr ofta meddelas av MiÖD. År 2006 infördes en ny process- och instansordning i utlänningsärenden som innebär att överklaganden av Migrationsverkets beslut nu prövas av domstol istället för som tidigare av Utlänningsnämnden. En av anledningarna till detta var att man ville komma åt problemet med just otydligt motiverade beslut.<sup>108</sup> Tyvärr är domarna fortfarande inte alltid tillräckligt tydliga. Reformen är dock fortfarande förhållandevis ny så det finns hopp för att detta ska rätta till sig.

En konsekvens av MiÖD:s otydligt motiverade domar är att praxis riskerar att få en hårdare utformning än tänkt. Som ett exempel kan nämnas att de domar som av MIV lades till grund för det första rättsliga ställningstagande som behandlas i denna uppsats båda rör situationer där endast tillfälliga uppehållstillstånd kunde komma ifråga. MiÖD uttalar i dessa domar, som nämnts ovan, inget specifikt om beviskravet styrkt identitet. Migrationsverket gjorde dock tolkningen att ett närmast absolut krav på pass ställts upp och har tillåtits använda denna hårda tolkning i nästan två års tid. Det är möjligt att MiÖD ansett att tolkningen är korrekt och därför inte tagit upp något annat ärende till prövning. Denna syn motsägs dock av det senaste avgörandet nu i januari 2012. I ärendet som till skillnad från de tidigare domarna berör en familjesituation där permanent uppehållstillstånd kunde beviljas fick domstolen även möjlighet att uttala sig gällande frågan om DNA-analys. Frågan gällande möjligheten till sänkning av beviskravet då DNA-analys styrkt släktskap är inte så pass juridiskt komplicerad att den långa väntetiden kan rättfärdigas. Det är enligt mig under all kritik att en prejudikatinstans är så avvaktande när det handlar om beslut som får konsekvenser för så många människor – för så många barn. Kritik ska dock inte endast riktas mot MiÖD. Även lagstiftaren har tagit för lång tid på sig för att komma tillrätta med denna allvarliga problematik.

---

<sup>108</sup> Se bland annat Svenska Röda Korsets utredning, Ny utlänningslag under lupp, genomförd av Rebecca Stern 2008, s. 9. Enligt rapporten har utfallet varit positivt då ”Migrationsöverdomstolen är tydligare och utförligare i sina domar än Utlänningsnämnden och presenterar mer ingående resonemang rörande exempelvis bevisvärdering”, s. 116.

Fortfarande har MiÖD inte provat något ärende gällande ett vuxet par utan barn där permanent uppehållstillstånd kan ges. Det vore intressant att se om beviskravet styrkt även i ett sådant ärende skulle upprätthållas eller om MiÖD kan finna skäl att gå ifrån huvudregeln och efter en proportionalitetsbedömning tillämpa det lägre beviskravet sannolikt i ärenden där giltiga dokument inte kan ordnas. Någon ändring har inte skett för dessa par genom den nya domen. Möjligen kommer en lösning att presenteras i och med det lagförslag som utlovats.

### *7.5.2 En prejudikatinstans med dåligt självförtroende?*

Slutligen vill jag ta upp en diskussion som inte enbart rör migrationsärenden utan förvaltningsrätten i stort, även om den kanske blir extra tydlig i situationer som den som behandlats i denna uppsats. Lagerqvist Veloz Roca har lyft frågan om inte det kanske allra största problemet för tillämparen är den lagtolkningsmodell som används. Hon anför att den rådande tolkningsmodellen inom svensk förvaltningsrätt präglas av en ”synnerligen snäv bokstavstolkning” och att denna förstärks av rädslan att ”gå ifrån ’lagstiftarviljan’ så som den uttryckts i diverse förarbeten”.<sup>109</sup> Detta kan jämföras med tolkningsmodellen som anses råda inom EU-rätten. Här används istället (oftast) en ändamålstolkning – det vill säga man utgår ifrån syftet bakom EU-förordningen eller direktivet och resonerar sig sedan fram till vad som kan anses gälla.

Inom migrationsrättens område är MiÖD högsta instans, det vill säga prejudikatinstans. MiÖD är en avdelning hos Kammarrätten i Stockholm. En kammarrätt är dock normalt andra instans – inte högsta instans. Lagerqvist Veloz Roca menar att det finns en skillnad mellan en instans som är ”van” sista instans och en instans som normalt är andra instans. Vid bedömningar av klar och tydlig lagtext innebär det vanligtvis inga problem. Det är först vid mer ”fria” bedömningar – där uttalanden i förarbeten är otydliga, mångtydiga eller kanske helt saknas – som problem kan uppstå. Migrationsrätten är speciell på många

---

<sup>109</sup> Lagerqvist Veloz Roca, Annika, Gränsöverskridande – En förvaltningsrättslig knäckfråga, Skrifter utgivna vid Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet Nr 77, Stockholm, 2011, s. 11 f samt s. 18.

sätt, bland annat på så vis att lagtext och förarbeten ofta överlämnar åt tillämparen att göra denna typ av friare bedömningar. Lagerqvist Veloz Roca menar därför att den självständighet som Högsta förvaltningsdomstolen, som van prejudikatinstans, skulle kunna bidra med särskilt saknas inom migrationsrätten.<sup>110</sup> Jag anser att det är en både intressant och relevant kritik att rikta mot MiÖD mot bakgrund av vad som konstaterats i uppsatsen.

Lagerqvist Veloz Roca efterfrågar en domstol som vågar visa ”god etik” där resultaten annars framstår som närmast absurda.<sup>111</sup> Hon föreslår ett införande av en bestämmelse i Util som föreskriver en möjlighet att bevilja en ansökan i det fall ett avslag skulle strida mot ”god etik” och den allmänna rättskänslan. Det är viktigt att betona att denna önskan inte innebär att en tydlig lagtext ska frångås, däremot att en rättstillämpare i oklara situationer ska våga göra en bedömning baserad dels på uttalanden i förarbeten, dels baserad på syftet bakom regleringen. Enligt min mening rimmar förslaget därmed väl med förvaltningsrättens syfte att nå materiellt sett riktiga beslut.

Jag anser att en möjlighet i enlighet med detta förslag hade kunnat innebära att rättstillämparen tillåtit sig att göra en annan bedömning än att fatta de orimliga beslut som de senaste åren drabbat bland andra somaliska barnfamiljer. Givet att något uttalat krav på styrkt identitet inte finns gällande familjeåterförening finns möjligheten redan idag att, i full enlighet med lagtext, bevilja dessa familjer uppehållstillstånd för att återförenas. Det som krävs är att domstolen istället för att låsa sig vid enskilda otydliga förarbetsuttalanden höjer blicken något. Då kan man se till såväl syftet med de stränga identitetskontroller Sverige är förpliktigade att genomföra, dels till de problem som en allt för hård tolkning av beviskravet styrkt identitet medför. Därmed blir vikten av en proportionalitetsbedömning och av en sammanvägd prövning av den bevisning som finns i ett enskilt ärende tydlig. Det kan inte vara meningen att en möjlighet att återförenas ska vara omöjlig beroende av omständigheter som står utanför individens makt.

---

<sup>110</sup> Lagerqvist Veloz Roca, Annika, Gränsöverskridande – En förvaltningsrättslig knäckfråga, Skrifter utgivna vid Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet Nr 77, Stockholm, 2011, s. 11 f.

<sup>111</sup> A.a., s. 18.

Med det sagt kan jag bara instämma i Lagerqvist Veloz Rocas önskan om en ”modigare” Migrationsöverdomstol.

## 8. SLUTORD

Syftet med denna uppsats har varit att närmare belysa, diskutera och problematisera beviskravet styrkt identitet. Det kan konstateras att beviskravet är svårtolkat. Någon tydlig gräns för när den bevisning man kan åstadkomma innebär att man uppfyllt kravet finns inte, och kan förmodligen inte heller finnas. I alla fall inte om principen om fri bevisföring och principen om fri bevisvärdering ska iakttas.

Uppsatsen har presenterat tre huvudsakliga sätt att styrka sin identitet:

- 1) med hjälp av pass eller annan giltig identitetshandling som på egen hand styrker en persons identitet
- 2) med hjälp av flera, på egen hand otillräckliga, handlingar
- 3) med hjälp av intygsgivare

Om ingen handling som på egen hand styrker en persons identitet finns ska en helhetsbedömning i varje enskilt fall göras mot bakgrund av de handlingar, uppgifter eller upplysningar från tillförlitliga och oberoende källor som finns tillgängliga.

Det har dock visats att höga krav uppställs i praxis på den bevisning som krävs för att nå upp till beviskravet styrkt. Samtidigt är det svårt att finna stöd för att rättstillämparen genomför någon egentlig helhetsprövning. I ett flertal fall har det verkat som att det i praktiken är omöjligt att styrka sin identitet på något annat sätt än det första som presenterats – med hjälp av giltigt hemlandspass/identitetshandling.

När så höga krav ställs på bevisningen kan dock diskuteras om inte beviskravet når upp till det krav som ställs upp i brottmål – att något ska vara ”ställt utom rimligt tvivel”. Ett så högt beviskrav finns det inte stöd för att använda sig av - i den typ av ärenden som upp-

satsen behandlat - enligt varken svenska författningar, förpliktelser enligt europeisk rätt, förarbeten eller litteratur.

Ett nytt rättsfall i januari 2012 har förtydligat att det finns en möjlighet att sänka beviskravet till att identiteten istället ska vara sannolik. I vart fall om ärendet rör barn och om släktskap har styrkts. För par utan barn, eller för adoptivbarn/fosterbarn återstår kravet på styrkt identitet. Regeringen och miljöpartiet håller tillsammans på att se över lagstiftningen och ett lagförslag väntas komma innan årets slut. Det är dock oklart vad förslaget kommer att innebära.

Genom ett flertal rättsfall har jag försökt att diskutera den problematik som uppstår när det allmännas intresse av en hård identitetskontroll står emot den enskilda individens rätt till sin familj. Så länge Sverige kommer att ha en reglerad invandring (det vill säga inom överskådlig framtid) kommer det alltid att ställas krav på en generell utlänningskontroll. Identiteten kontrolleras för att effektivt motverka människohandel samt förebygga hot mot medlemsstaternas inre säkerhet, allmänna ordning, folkhälsa och internationella förbindelser och på så sätt skapa ett tryggare samhälle. De höga krav vi ställer för att kontrollera identitet får dock aldrig medföra att rätten till familjeåterförening helt omöjliggörs genom att vi kräver uppvisande av ett godkänt pass. Det måste alltid finnas utrymme för en helhetsbedömning av bevisningen.





### 9.2.3 Propositioner

Prop. 1954:41	Kungl. Maj:ts proposition med förslag till utlänningslag
Prop. 1994/95:179	Ändringar i utlänningslagen (1989:529)
Prop. 1996/97:25	Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv
Prop. 1997/98:36	Återkallelse av uppehållstillstånd
Prop. 1997/98:178	Medborgarskap och identitet
Prop. 1999/2000:43	Upphållstillstånd på grund av anknytning
Prop. 2005/06:72	Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening
Prop 2008/09:70	Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet

### 9.2.4 Betänkande

bet. 1997/98:SfU7	Återkallelse av uppehållstillstånd
-------------------	------------------------------------

### 9.2.5 Övrigt

Regeringens förordningsmotiv 1989:3 s 11

## 9.3 Rättsfall

### 9.3.1 Migrationsöverdomstolen

MIG 2007:12  
 MIG 2007:30  
 MIG 2007:54  
 MIG 2008:25  
 MIG 2009:1  
 MIG 2009:17  
 MIG 2009:35  
 MIG 2010:17  
 MIG 2011:11  
 UM 9536-10, dom den 17 mars 2011  
 UM 10897-10, dom den 18 januari 2012

### 9.3.2 Kammarrätten i Stockholm

Mål nr 8270-09, dom den 22 juli 2010  
 Mål nr 8272-09, dom den 22 juli 2010

### 9.3.3 Utlänningsnämnden

Vägledande beslut från Utlänningsnämnden, UN 21-93

## 9.4 Författningar

Regeringsformen (SFS 1991:1471)

Rättegångsbalk (SFS 1942:740)

Utlänningslagen (SFS 2005:716)

Lag (SFS 2001:82) om svenskt medborgarskap

Passlag (SFS 1978:302)

Lag (SFS 1994:1219) om den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Utlänningsförordningen (SFS 2006:97)

Förordning (SFS 2009:284) om id-kort för folkbokförda i Sverige

## 9.5 Föreskrifter

### 9.5.1 Migrationsverket

RCI 03/2010, Rättschefens rättsliga ställningstagande angående kraven på pass och klarlagd identitet i ärenden om uppehållstillstånd, beslutad 2010-03-11, nu borttagen från MIV:s hemsida eftersom den ersatts av RCI 16/2011.

RCI 16/2011, Rättsligt ställningstagande angående kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd, dokument nr 25398, beslutsdatum 2011-06-17, publiceringsdatum 2011-06-20, tillgänglig på <http://lifos.migrationsverket.se>

MIGRFS 01/2010, Migrationsverkets föreskrifter angående irakiska pass, beslutade den 8 december 2009

MIGRFS 16/2010, Migrationsverkets föreskrifter om handlingar som godtas som pass; beslutade den 14 september 2010, listar de resehandlingar som idag godtas som hemlandspass.

### 9.5.2 Skatteverket

SKVFS 2009:14, Skatteverkets föreskrifter om identitetskort; beslutade den 11 maj 2009.

## 9.6 EU-rätt

### 9.6.1 Stadgor

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) Europeiska unionens officiella tidning C 83 av den 30 mars 2010

### 9.6.2 Konventioner

Konventionen av den 19 juni 1990 om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (Schengenkonventionen)

### *9.6.3 Förordningar*

Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (Dublinförordningen)

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna)

### *9.6.4 Direktiv*

Europeiska unionens direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet)

Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (Skyddsgrundsdirektivet)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (Tredje penningtvättsdirektivet)

### *9.6.5 Övrigt*

Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd, Europeiska unionens officiella tidning nr C 115 , 04/05/2010, s. 1 – 38

## **9.7 Internationella källor**

1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter

## **9.8 Elektroniska källor**

MIV:s hemsida, <http://www.migrationsverket.se/info/291.html>

### **9.9 Övrigt material**

Sveriges advokatsamfund,

Yttrande över betänkandet ”Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg” (SOU 2004:132), R-2005/0478, Stockholm den 13 maj 2005

Migrationsverkets årsredovisning 2010,

undertecknad i Norrköping den 18 februari 2011, s 21, tillgänglig på:

[www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se)

Ramöverenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna om migrationspolitik, 2011-03-03, tillgänglig på: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/21/42/e6580a78.pdf>

Svenska Röda Korset,

Ny utlänningslag under lupp, utredning genomförd av Rebecca Stern, 2008, tillgänglig på:

[http://www.manskligarattigheter.gov.se/dynamaster/file\\_archive/080505/6ba327724076a5f5cbf1ea89d00f193e/Ny\\_utlag%20RK%20rapport.pdf](http://www.manskligarattigheter.gov.se/dynamaster/file_archive/080505/6ba327724076a5f5cbf1ea89d00f193e/Ny_utlag%20RK%20rapport.pdf)