

Analysrapport

Tematisk kvalitetsuppföljning
av åldersbedömning i samband med
beslut om uppehållstillstånd



Innehåll

Innehåll.....	2
Inledning	3
Bakgrund.....	4
Urval.....	4
Analys	6
Identifierade styrkor	6
Information om möjlighet att lämna in medicinsk åldersbedömning	6
Bedömning av ålder sker i beslut	6
Bevisbördan placeras rätt	6
Förbättringsområden	7
Bevisteman i åldersbedömning bedöms inte alltid korrekt	7
Brister i den muntliga utredningen av ålder	8
Sökanden ges inte tillfälle att uppfylla sin bevisbörda och bemöta brister i utsagan när åldern inte bedöms sannolik	10
Felaktigt beviskrav tillämpas	11

Inledning

Under våren 2016 gjorde Rättsavdelningen och Kvalitetsavdelningen en gemensam tematisk uppföljning av initial åldersregistrering (se rapport från 25 februari 2016, dnr. 1.3.4-2016-36465). I denna uppföljning konstaterades att den extrema situation som rådde under hösten 2015 satte ett högt tryck på Migrationsverkets ansökningsenheter som skulle registrera de inkommande asylansökningarna. Det hade aldrig tidigare kommit så många asylsökande ungdomar till Sverige.

Situationen under hösten 2015 påverkade framförallt asylprövningsenheterna under 2016. De asylansökningar som hade registrerats skulle nu börja handläggas. Samtidigt fanns det äldre ärenden som skulle avgöras. Asylprövningsenheterna har rekryterat en stor mängd ny personal för att kunna möta behovet av en effektiv och skyndsam handläggning men samtidigt hade enheterna drabbats av ett minskat antal erfarna medarbetare till följd av flera orsaker, bl.a. den omorganisation som skett, vilket gjorde att erfarna medarbetare inom asylprövningen fick nya roller i verksamheten. Asylprövningsenheterna har som nästa steg i asylprocessen efter ansökningen en viktig roll i att säkra upp den rättsliga kvaliteten i handläggningen och att se till att asylärendet är tillräckligt utrett. Ansökningsenheternas höga arbetsbelastning hösten 2015 medförde vissa förenklingar i förfarandet som krävde extra arbetsinsatser under 2016 för att beslut om uppehållstillstånd skulle kunna fattas.

Under 2014 och 2015 blev de medicinska åldersbedömningarna allt svårare att genomföra. Migrationsöverdomstolens dom från den 11 februari 2014 (MIG 2014:1) förenklade till viss del förfarandet genom att domstolen konstaterade:

- att den asylsökande har bevisbördan för att göra sin uppgivna ålder sannolik,
- att han eller hon kan erbjudas möjligheten att använda en läkarundersökning som ett bevismedel för att uppfylla sin bevisbördan, och
- att det inte finns någon skyldighet för Migrationsverket att erbjuda en läkarundersökning, endast en skyldighet att informera om möjligheten att genomgå en sådan.

Migrationsöverdomstolens dom lade en hel del ansvar på den enskilde men krävde också bättre utredningar och bevisvärderingar av Migrationsverket. Rättsavdelningen publicerade i början av hösten 2015 ny rättslig styrning för bedömning av ålder i asylärenden som fortfarande är gällande. Av ställningstagandet framgår bl.a. att åldersbedömning är en värdering av bevisning i två olika bevissteman; födelsetid och underårighet. Styrningen förtydligar också bl.a. Migrationsverkets utredningsskyldighet och hur skriftlig bevisning och stödbevisning förhåller sig till varandra utifrån domstolens avgörande. Den rättsliga styrningen kompletterades av två standarder för registrering av ålder respektive medicinsk åldersbedömning.

Syftet med denna uppföljning är att följa upp hur den rättsliga styrningen (SR 35/2015) och standarden gällande medicinsk åldersbedömning (KC I-23/2015) har implementerats och tillämpats vid asylprövningsenheterna. Granskningen fokuserar på åldersbedömningen i samband med beslut om uppehållstillstånd.

Bakgrund

Gruppsammansättning

I enlighet med rättschefens uppdrag (RC U-08/2015) har uppföljningen genomförts av Rättsavdelningen och Kvalitetsavdelningen gemensamt. Från rättsavdelningen har Helene Hedebris, stabsjurist, och Susanne Lundström, rättslig expert vid Migrationsrättsenheten, deltagit. Deltagare från Kvalitetsavdelningen har varit Linnea Lundman från processen Att behöva skydd.

Urval

Arbetsgruppen har vid urvalet av ärenden beaktat rättschefens uppdrag om tematisk uppföljning av tillämpningen av SR 35/2015, KC I-22/2015 och KC I-23/2015 (RC U-08/2015). Eftersom uppföljningen rör bedömningen vid beslut om uppehållstillstånd har det inte varit aktuellt att följa upp KC I-22/2015, som gäller registrering av identitetsuppgifter i samband med ansökningstillfället, i någon större omfattning.

Statistik i Milos har använts som verktyg för att göra urvalet. Eftersom de aktuella styrdokumenterna trädde i kraft den 3 september 2015 har urvalet gjorts av beslut om uppehållstillstånd fattade mellan den 1 januari 2016-1 juli 2016. Detta för att verksamheten skulle ha haft tid på sig att fatta tillräckligt många beslut enligt den nya styrningen och för att besluten skulle ha kunnat överklagas och möjligtvis även varit föremål för domstolsprövning. Urvalsperioden har också valts utifrån att uppföljningen skulle avse ärenden som avgjorts innan lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd trädde i kraft den 20 juli 2016.

Sammantaget har 145 ärenden granskats i Skapa/Wilma. Detta antal är för lågt för att resultatet av kvalitetsuppföljningen skulle kunna anses uttömmande i fråga om styrkor och förbättringsområden vad gäller Migrationsverkets åldersbedömning vid beslut om uppehållstillstånd. Eftersom ärendena är slumpmässigt utvalda under en beslutsperiod om ett halvår och dessutom från olika regioner bör granskningen dock kunna ge inblick i den generella kvalitetsnivån över tid i handläggningen. De styrkor och förbättringsområden som presenteras i denna rapport har även valts ut för att de har uppmärksammats i majoriteten av de granskade ärendena.

Ärendena har valts ut slumpmässigt utifrån nedanstående kategorier och det har inte gjorts någon restriktion avseende beslutsfattande asylprövningsenhet. Det betyder att uppföljningen baserar sig på beslut som fattats vid olika

asylprövningsenheter som handlägger ärenden rörande ensamkommande barn och riktar inte in sig på någon särskild region.

Urvalet har gjorts utifrån tre kategorier av ärenden:

1. Personer vilka registrerades som 16 år gamla vid tillfället för asylansökan och som fått beslut i sitt ärende om uppehållstillstånd.
2. Personer vilka registrerades som 16 år gamla vid tillfället för asylansökan, som fått beslut om uppehållstillstånd och där registrerad ålder inte ändrats någon gång under handläggningen eller vid det slutliga beslutet.
3. Personer vilka uppgett sig vara under 18 år vid asylansökan, som fått beslut om uppehållstillstånd och där registrerad ålder ändrats vid det slutliga beslutet.

Urvalet har inte gjorts efter någon annan specifikation än dessa kategorier. Granskning har gjorts av både beslut om beviljande av uppehållstillstånd (26 %) och beslut om avslag på ansökan om asyl (74 %). Av det granska de ärendena var 93% pojkar och 7 % flickor, vilket är representativt för gruppen ensamkommande barn. Den övervägande delen av sökandena hade uppgett sig vara medborgare i Afghanistan (59 %). Övriga ärenden avser personer som uppgett sig vara från Marocko (8 %), Syrien (6 %), Eritrea (6 %), Algeriet (0,5 %), statslösa (0,5 %) samt en samlad kategori av övriga länder (20 %), bl.a. Somalia och Etiopien.

I 21 av 145 ärenden i urvalet har sökanden lämnat in en medicinsk åldersbedömning till stöd för sin åberopade ålder.

Analys

I detta avsnitt redovisas analysen av de styrkor och förbättringsområden som arbetsgruppen valt att lyfta fram ur uppföljningen.

Identifierade styrkor

Följande styrkor har arbetsgruppen identifierat i tolkning och tillämpning av rättslig kommentar (SR 35/2015) och standard (KC I-23/2015).

Information om möjlighet att lämna in medicinsk åldersbedömning

I närmare 70 procent av ärendena har sökanden och/eller det offentliga biträdet informerats om möjligheten om att lämna in medicinsk åldersbedömning till stöd för identiteten. Denna informationsskyldighet har sin grund i artikel 17.5 i det omarbetade asylprocedurdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013) och 8 kap. 10 h § utlänningsförordningen (2006:97). Skyldigheten att ge denna information framgår tydligt av SR 35/2015 och även i KC I-22/2015 och KC I-23/2015. Det får därmed anses vara en styrka att asylprövningsenheterna följer den rättsliga styrningen och standarderna i denna del i en majoritet av ärendena.

En angränsande fråga är informationen till sökande och/eller det offentliga biträdet om att staten står för kostnaden av den medicinska åldersbedömningen. Det föreligger ingen skyldighet att ge denna information på samma sätt som ovan. Denna praktiska information är dock viktig för sökanden, god man och det offentliga biträdet. I närmare 60 procent av ärendena har informationen inte lämnats eller så framgår det inte av dokumentationen i ärendet om informationen lämnats. Analysgruppen konstaterar att statistiken kan vara missvisade då det är möjligt att utredaren lämnat informationen men inte antecknat det i protokollet. Oavsett är det viktigt att all information som kommuniceras till sökanden dokumenteras tydligt i ärendet. Att utredaren ska lämna information om detta är inte något som framgår av utredningsmallen. Informationen om att staten står för kostnaden för den medicinska åldersbedömningen återfinns i standarden (KC I-23/2015).

Bedömning av ålder sker i beslut

I nästan alla ärenden (97 %) har det gjorts en bedömning av ålder i beslutet. I de flesta ärenden där vi inte bedömt sökandes ålder har den asylsökande lämnat in hemlandspass eller ID-kort och med de handlingarna styrkt eller gjort sin identitet sannolik. Detta är ett mycket bra resultat som arbetsgruppen bedömer har sin grund i att det finns en god kunskap i verksamheten om att åldern är en del av identiteten, något som även framgår av det rättsliga ställningstagandet (SR 35/2015).

Bevisbördan placeras rätt

Det är den asylsökande som har bevisbördan för sitt skyddsbehov. Det får därmed även anses inkludera identiteten, och däri ålder (MIG 2007:12 och MIG 2011:11). I huvudsak har bevisbördan placerats rätt i de granskade ärendena och den asylsökande har initialt fått bevisbördan för sin ålder. Ar-

betsgruppen har endast kunnat identifiera några enstaka fall där det får anses oklart var Migrationsverket har placerat bevisbördan.

Förbättringsområden

Åldersbedömning vid beslut om uppehållstillstånd handlar om värdering av den bevisning som finns i ärendet i fråga om sökandes identitet. Arbetsgruppen konstaterar att samtliga förbättringsområden som identifierats i denna uppföljning relaterar till bevisvärdering på olika sätt. Huvudsakligen rör det sig om brister i metoden för bevisvärdering (hantering av olika bevisteman), den rättsliga bedömningen (tillämpa rätt beviskrav och bevislätnadsregeln) och att ge sökande möjlighet att lämna in bevisning (uppfylla bevisbördan).

Utifrån de 145 ärenden som följts upp har arbetsgruppen identifierat fyra förbättringsområden. Samtliga kommer att presenteras nedan för att följas av förslag på åtgärder.

Följande förbättringsområden har identifierats:

- Bevisteman i åldersbedömning bedöms inte alltid korrekt
- Det finns brister i den muntliga utredningen av ålder
- Sökanden ges inte alltid tillfälle att uppfylla sin bevisbörda och bemöta brister i utsagan när åldern inte bedöms sannolik
- Felaktigt beviskrav tillämpas

Bevisteman i åldersbedömning bedöms inte alltid korrekt

En allmän reflektion utifrån resultatet av uppföljningen är att bevisvärderingen i de granskade ärendena inte alltid följer den rättsliga styrningen för metoden för prövning av tillförlitlighet och trovärdighet i RCI 09/2013. Enligt det nämnda styrdokumentet ska all bevisning beaktas i ett asylärende. Vidare ska bevisvärderingen ske utifrån varje relevant bevistema. Den sökande ska ges tillfälle att bemöta de identifierade bristerna i tillförlitlighet och trovärdighet innan beslut fattas i ärendet. En sammantagen bedömning ska även ske av all bevisning som sökande lämnat in.

Arbetsgruppen konstaterar att det i ungefär hälften av de granskade ärendena görs en samlad bedömning av all bevisning. Det görs i dessa fall ingen tydlig bedömning av varje inlämnat bevis för sig och inte heller en bedömning relaterat till varje relevant bevistema. Uppföljningen visar även att sökandena inte heller alltid ges tillfälle att bemöta bristerna i den muntliga utsagan innan beslut fattas om ändring av åldern i de ärenden där sökanden inte bedöms ha gjort sin födelsetid eller underårighet sannolik (detta behandlas i ett särskilt avsnitt i denna rapport).

Arbetsgruppen uppmärksammar även att det förekommer fall där all bevisning i ärendet inte har bedömts eller tagits i beaktande vid åldersbedömningen i beslutet om uppehållstillstånd. I många ärenden har sökandens egna muntliga uppgifter som sin ålder eller uppgifter från socialtjänst, skola och boendepersonal inte bedömts i beslutet. Beroende på innehållet och omfatt-

ningen av uppgifterna från kommunen bör sådana uppgifter kunna tillmätas större vikt i bedömningen om det inte finns bevisning i ärendet i övrigt som kan göra åldern sannolik. Enligt SR 35/2015 ska uppgifter från kommunen begäras in enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen (2015:716) för att Migrationsverkets utredningsskyldighet ska anses vara uppfylld. Med tillämpning av en fri bevisvärdering och fri bevisprövning bör även sådana uppgifter beaktas vid åldersbedömningen.

När SR 35/2015 publicerades i september år 2015 introducerades ny styrning för vilka bevissteman som får anses relevanta vid åldersbedömning i asylärenden. Dessa bevissteman är sökandes ålder, dvs. *födelse*tid, och om sökande är ett barn, dvs. *underårighet*. Uppföljningen visar att denna metod för prövningen inte generellt sett har nått en korrekt tillämpning. Det får anses råda en osäkerhet i många fall kring hanteringen av dessa bevissteman. Detta visar sig i de berörda ärendena genom att det inte görs en skillnad i bedömningen av sökandes födelsetid och *underårighet*. Den skriftliga bedömningen i beslutet tar i stället vanligtvis sikte på det bevisstema som sökande bedöms ha gjort sannolikt. Detta betyder även att den bevisning som lämnats in i ärendet och som kan härledas till olika bevissteman förs in under ett och samma tema. I vissa fall saknas en bedömning utifrån ett relevant bevisstema och i stället konstateras enbart att sökande gjort sin identitet sannolik.

Brister i den muntliga utredningen av ålder

Ett förbättringsområde i de ärenden som granskats är kvaliteten på den muntliga utredningen av ålder

Av de 145 ärenden som följts upp har endast 26 (18 %) av de asylsökande lämnat in någon form av identitetshandling. Den muntliga utsagan har således varit den enda bevisning som sökanden lämnat in i majoriteten av ärendena.

Muntlig utredning av ålder har inte genomförts i vissa fall

Inledningsvis konstateras att det i cirka en tiondel av de granskade ärendena inte har genomförts någon muntlig utredning av sökandens ålder. Det rör sig om ärenden där den sökande har lämnat in identitetshandlingar och utredaren inte har ställt frågor till sökanden om åldern utan enbart informerat sökanden om möjligheten att genomföra en medicinsk åldersbedömning. Även om antalet ärenden där det inte genomförts någon muntlig utredning av ålder är relativt få, bedömer arbetsgruppen att det är viktigt att framhålla att ålder är en del av identiteten och Migrationsverket ska hjälpa sökanden att uppfylla sin bevisbörda. Av SR 35/2015 framgår att medicinsk åldersbedömning är ett av flera bevismedel i ärendet och att muntlighet är en viktig del av uppfyllandet av den så kallade officialprincipen, som säger att en myndighet är ansvarig för att utreda ett ärende efter dess beskaffenhet. En samlad bedömning av all inlämnad bevisning ska ske i ärendet.

Kvaliteten på den muntliga utredningen behöver förbättras

I merparten av de ärenden som granskats kan kvalitetsnivån på den muntliga utredningen av ålder förbättras. De frågor som ställs till sökanden är ofta schablonartade och saknar nyansering. Det ställs i många fall samma typ av frågor om exempelvis skolgång, högtider i hemlandet och hur personen fått kännedom om sitt födelsedatum. Frågorna som ställs till sökanden saknar inte sällan en individuell och kontextuell prägel, där de inte relaterar till sökandens bakgrund eller situationen i sökandens hemland. Det finns i många fall inte heller en anpassning i utredningssamtalet efter sökandes ålder och mognad, dvs. högre krav på förmågan att minnas och lägga märke till sin omgivning bör normalt sett kunna ställas på barn i övre tonåren jämfört med yngre barn. Arbetsgruppen anser att kraven på den sökandes kunskap om hemlandet generellt sett sätts för lågt för ungdomar i övre tonåren. Förmågan att minnas och relatera till händelser eller situationen i hemlandet under uppväxten ökar normalt sett exempelvis ju äldre barnet är, vilket bör bereda utredaren möjlighet att ställa frågor om bl.a. särskilda händelser i hemlandet i syfte att utreda hur gammal barnet kan ha varit vid tidpunkten för händelsen. Den utredare som inte har djupare landkunskaper har i normalfallet inte heller förmåga att ställa relevanta följdfrågor.

Personer i övre tonåren bemöts på samma sätt som yngre barn

Arbetsgruppen konstaterar även att bemötandet och tonen i samtalet med sökanden i de ärenden som granskats inte är anpassat efter sökandens ålder och mognad, utan ungdomar i övre tonåren får frågor och bemöts i flera ärenden på ett sådant sätt som är lämpligt för yngre barn. Samtalsmetodik som utformats för samtal med yngre barn används i vissa fall på tonåringar, vilket leder till situationer där sökanden kan uppleva sig felaktigt bemött. Ett exempel på detta är när en person i övre tonåren bemöts med extra uppmuntran löpande under samtalet, t.ex. upprepat beröm för att ha svarat duktigt på frågorna, vilket är en metod anpassad för yngre barn. Ett bra och respektfullt bemötande är viktigt. För att uppnå detta fullt ut krävs dock att utredaren anpassar sig efter sökandens individuella förutsättningar. Arbetsgruppen konstaterar att det i dag saknas internt utbildningsmaterial som fokuserar på utredning av ungdomar i övre tonåren.

Utredningsfokus

En tendens i de ärenden som granskats där skriftlig bevisning saknas är att utredaren fokuserar på att utreda vilket födelsedatum, dvs. dag, månad och år, som sökande uppger sig vara född. I vissa fall har utredaren fått svar på frågan om exakt födelsetid och då har inga fler frågor om ålder ställts till sökanden. Enligt SR 35/2015 ställs höga krav på tillförlitligheten i muntliga uppgifter om födelsetid. Födelsetiden kan göras sannolik med stöd av tillförlitliga muntliga uppgifter, men det krävs mer än ett fåtal frågor kring födelsetiden. Det finns ett större utrymme för sökanden att göra sin underårighet sannolik med stöd av den muntliga utsagan.

I de fall sökanden uppger sig komma från ett land med en annan tideräkning än den gregorianska ställs ofta frågor om kalendrar och konvertering av datum. En del frågor är ogenomtänkta och handlar om enkla räkneexempel. Exempelvis: ”Hur gammal var du när du lämnade hemlandet? Hur länge har

du varit i Sverige? Och hur gammal är du nu?”. Det är snarare frågor vars svar visar på sökandens förmåga att räkna, än frågor som syftar till att utreda hur gammal sökanden är. De asylsökande som inte har förmåga att räkna kommer dessutom att svara fel på frågan. Det går således inte att dra några större slutsatser utifrån svaret. Även i fall där den sökande initialt uppgett att han eller hon inte känner till sitt exakta födelsedatum, lägger utredaren ner tid på att utreda det datum som registrerats i stället för att fokusera på huruvida sökanden gjort sannolikt att han eller hon är underårig. Arbetsgruppens slutsats är att verksamheten behöver stöd i att kunna utreda ålder på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Åldern utreds inte tillräckligt

Av uppföljningen framgår att åldern inte var tillräckligt utredd i majoriteten av ärendena (60 %). Arbetsgruppen är dock medveten om att ålder är svårt att utreda muntligt och att det förekommer fall där det kan vara svårt att få utförliga svar av sökanden beroende på ålder, mognad och andra individuella omständigheter.

Det verkar föreligga svårigheter att tolka det rättsliga ställningstagandet (SR 35/2015) gällande bevisvärderingen av den muntliga utsagan. Mot bakgrund av handläggningen och bedömningen i många av de granskade ärendena kan arbetsgruppen konstatera att det förefaller som att vissa beslutsfattare och handläggare har uppfattningen att det inte går att göra sin födelsetid eller underårighet sannolik enbart med stöd av de muntliga uppgifterna. Arbetsgruppen drar slutsatsen att det skulle kunna vara en förklaring till att sökandens ålder inte utreds tillräckligt i de granskade ärendena.

Det är viktigt att beakta att muntliga uppgifter är bevisning i ett asylärende. För det fall skriftlig bevisning inte har lämnats in kan sökandens muntliga utsaga utgöra den enda bevisningen i ett ärende. Utredaren ska därför utreda tillräckligt för att senare kunna göra en bedömning av tillförlitligheten i uppgifterna. Den muntliga utsagan ska bedömas i enlighet med allmänt etablerade principer för bevisvärdering. Utsagan ska vara detaljerad, sammanhängande och inte strida mot allmänt kända fakta eller aktuell landinformation. Slutligen ska även beaktas om sökanden gjort ett ärligt försök att göra sin ålder sannolik med hjälp av skriftlig bevisning och sökandens förklaringar till avsaknaden av sådan bevisning ska vara rimliga. Om de muntliga uppgifterna bedöms som tillförlitliga kan de ensamt göra sökandens födelse- tid och underårighet sannolik. Högre krav ställs på tillförlitligheten i de muntliga uppgifterna för att de ska kunna anses göra födelsetiden sannolik, jämfört med underårigheten. Eftersom många ensamkommande barn saknar skriftlig bevisning för sin åberopade ålder, är det viktigt att Migrationsverket har god kunskap och förmåga att hjälpa sökanden att berätta om sin ålder och därmed ge sökanden möjlighet att uppfylla sin bevisbörda.

Sökanden ges inte tillfälle att uppfylla sin bevisbörda och bemöta brister i utsagan när åldern inte bedöms sannolik

I närmare hälften (43 %) av de granskade ärendena har Migrationsverket inte tillräckligt tydligt informerat sökanden vid den muntliga utredningen

om att denne inte gjort sin ålder sannolik innan beslut fattats i ärendet. Arbetsgruppen identifierar det som en brist ur ett rättssäkerhetsperspektiv då den sökande inte beretts möjlighet att vidta ytterligare åtgärder för att uppfylla sin bevisbörda och därmed göra sin födelsetid eller underårighet sannolik.

Vid analysen i uppföljningen har arbetsgruppen kunnat identifiera ett mönster över tid. Under perioden då Migrationsverket kunde inhämta medicinska åldersbedömningar från sjukvården var utredarna tydliga med att erbjuda möjligheten att genomgå sådan undersökning till de sökande som efter muntlig utredning inte bedömdes ha gjort sin underårighet sannolik. När Migrationsverket inte längre hade möjlighet att erbjuda medicinska åldersbedömningar på samma sätt visar resultatet att det rådde en osäkerhet i vad som skulle göras om den sökande inte gjorde sin underårighet sannolik. Osäkerheten kan ha lett till en otydlighet mot sökanden och att denne inte har informerats om Migrationsverkets bedömning. När den rättsliga styrningen i form av SR 35/2015 har implementerats i verksamheten och det därmed har förtydligats att Migrationsverket inte längre behöver erbjuda en medicinsk åldersbedömning, utan endast ska informera sökanden om möjligheten att själv låta genomföra en sådan undersökning, finns det återigen en struktur för att informera den sökande i fall där åldern inte gjorts sannolik. Arbetet med implementeringen har gett resultat men det finns fortfarande en förbättringspotential i denna del.

Felaktigt beviskrav tillämpas

Migrationsverket ska ta ställning till om sökande har gjort sin födelsetid och underårighet *sannolik*. Beviskravet är alltså sannolikt i asylärenden.

Uppföljningen visar dock att det i 38 ärenden (26 %) har tillämpats ett felaktigt beviskrav i åldersbedömningen vid beslutet om uppehållstillstånd – i en del ärenden för högt beviskrav och i andra för lågt. I några ärenden har nivån för beviskravet satts högre än sannolikt.

I de fall den felaktiga tillämpningen har medfört att det ställts ett alltför högt beviskrav i ärendet har det i praktiken lett till att det varit svårt för de sökande, som saknat skriftlig bevisning, att göra sin födelsetid och sin underårighet sannolik trots tillförlitliga och trovärdiga muntliga uppgifter. Av SR 35/2015 framgår att det ställs särskilt stora krav på tillförlitligheten i de muntliga uppgifterna när dessa ensamt ligger till grund för bedömningen av åldern. Möjligen har en felaktig tolkning av denna formulering gjort att det i ärenden där skriftlig bevisning saknas ställs alltför höga krav på stödbevisningen och att den muntliga utsagan inte bedöms vara ensamt tillräcklig för att göra sökandes födelsetid eller underårighet sannolik.

En bakomliggande orsak kan vara att det görs en felaktig tolkning av Migrationsöverdomstolens uttalanden i avgörandet MIG 2014:1 gällande skriftlig bevisning jämte stödbevisning. Domstolen uttalar i MIG 2014:1 att det i första hand är skriftlig bevisning som är relevant för uppgifter om sökandens identitet. När den skriftliga bevisningen består av ett äkta hem-

landspass i original har handlingen ett tillräckligt bevisvärde för att inte endast göra identiteten sannolik, utan även göra identiteten *styrkt*. Det betyder dock inte att beviskravet för bevisningen i ett asylärende, skriftlig såväl som annan typ av bevisning, ska sättas högre än sannolikt. Annan bevisning som lämnas in under handläggningen eller vid den muntliga utredningen utgör komplement till den skriftliga bevisningen. All bevisning ska däremot värderas utifrån samma beviskrav i asylärendet, oavsett om det gäller skriftlig bevisning eller stödbevisning. Domstolen uttalar att bevisningens styrka i ett asylärende ska vara av det slaget att skyddsbehovet görs sannolikt. Detta innebär även att den asylsökande måste göra sin identitet sannolik (se MIG 2007:12).

Det har i ett flertal ärenden ställts alltför höga krav på de muntliga uppgifterna som sökanden ska prestera i det enskilda asylärendet. Problematiken kan även kopplas samman en sammanblandning av bevisteman födelsetid och underårighet (se tidigare avsnitt i denna rapport). Av SR 35/2015 framgår att det ska ställas högre krav på tillförlitligheten i uppgifterna för att sökanden ska anses ha gjort sin födelsetid sannolik, än för frågan om sökanden är underårig när enbart muntliga uppgifter ligger till grund för bedömningen. Beviskravet är dock fortfarande sannolikt vad avser båda bevisteman.

Ett exempel på en formulering i ett granskat beslut, där skriftlig bevisning saknades till stöd för sökandens identitet, som tydligt visar att beviskravet är för högt ställt gällande muntliga uppgifter är följande:

Migrationsverket bedömer att du, utifrån att du gått i skola fram till årskurs sju, åtminstone kan förväntas veta din egen ålder med säkerhet. Med anledning av detta bedömer Migrationsverket att du inte har gjort din ålder sannolik.

Att nivån för beviskravet har satts för högt har även fått resultatet att etablerade metoder för bedömning av den muntliga utsagan förbises. I de ärenden där ett för högt beviskrav har tillämpats har det inte beaktats om sökanden har gjort ett ärligt försök att göra sin ålder sannolik samt har lämnat rimliga förklaringar till avsaknaden av identitetshandlingar. Vidare gör det felaktiga beviskravet att bevislätnadsregeln (*benefit of the doubt*) inte tillämpas, även om sökanden i övriga delar av sin berättelse har lämnat tillförlitliga och trovärdiga uppgifter. I ett flertal ärenden konstateras att sökanden lämnat en tillförlitlig och trovärdig muntlig berättelse i övriga delar, men att det inte räcker för att göra underårigheten sannolik.

I kontrast till ett för högt satt beviskrav har även ärenden identifierats där beviskravet är för lågt. Det gäller framför allt bifallsärenden där sökanden fått flyktingstatusförklaring. Här finns en tendens att godta underårigheten, och i vissa fall inte utreda den, utan att motivera på vilka grunder den bedöms som sannolik.

