

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm**Promemorian Åldersbedömning tidigare i asylprocessen (Ds 2016:37)**

(Ju2016/06572/L7)

Riksdagens ombudsmän har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian Åldersbedömning tidigare i asylprocessen (Ds 2016:37).

I promemorian beskrivs bakgrunden till de förslag som lämnas och behovet av att införa en ny ordning på det sätt som föreslås relativt kortfattat och några alternativa lösningar på de problem som anses finnas presenteras inte. Innan jag lämnar mina synpunkter på förslagen i promemorian vill jag därför uppehålla mig vid frågan om behovet av ändrade regler i asylprocessen.

Behovet av ändrade regler

Inom asylrätten har sökanden bevisbördan för att göra sitt skyddsbehov och sin identitet sannolik. Åldern är en del av identiteten och har också betydelse vid bedömningen av sökandens behov av skydd och frågan om uppehållstillstånd. Barn har en särskild ställning i asylprocessen, vilket bl.a. kommer till uttryck i 1 kap. 10 § utlänningslagen där det anges att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Åldern på den asylsökande kan vidare ha betydelse för inriktningen på handläggningen av ärendet hos Migrationsverket.

Den asylsökandes ålder har också betydelse för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun vid mottagande av asylsökande. Migrationsverket ansvarar t.ex. för att ordna boende åt vuxna asylsökande medan kommunerna ansvarar för att ordna boende för ensamkommande barn. En underårig asylsökande utan vårdnadshavare har rätt till en god man. Rätten till skolgång och insatser från socialtjänsten är också beroende av en asylsökandes ålder.

I asylprocessen gäller att Migrationsverket har ett utredningsansvar som förvaltningsmyndighet, även om en asylsökande som påstår sig vara underårig har bevisbördan för att göra sin uppgivna ålder sannolik. Verket har dessutom ett utvidgat utredningsansvar i ärenden med ett starkt skyddsintresse. JO har i ett par beslut framhållit att det är av stor vikt att bedömningen av en asylsökandes ålder

genomförs på ett så rättssäkert sätt som möjligt. Eftersom beslutsunderlaget avseende åldern kan förändras under ett asylärendes gång ska bedömningen av om den asylsökande är vuxen eller underårig som utgångspunkt ske i samband med att beslut i asylärendet fattas (JO 2013/14 s. 361 och JO 2015/16 s. 361).

Uppfattningen har bekräftats av Migrationsöverdomstolen (MIG 2014:1). Den framgår också av Migrationsverkets rättsliga kommentar angående bedömning av ålder i asylärenden (SR 35/2015).

Som skäl för promemorians förslag anges att nuvarande ordning innebär att asylsökande som bedöms som vuxna när det slutliga beslutet i asylärendet fattas har fått del av de rättigheter, förmåner och resurser som ska tillkomma barn under asylprocessen, eftersom Migrationsverket godtagit den ålder sökanden uppgett. I promemorian sägs vidare att det inte heller är lämpligt att vuxna asylsökande bor med ensamkommande barn på boenden som är anpassade för barn.

Det finns inte någon närmare, faktabaserad, beskrivning av problemet eller dess omfattning, vilket givetvis försvårar en bedömning av förslaget. Jag kan också konstatera att det förhållandet att Migrationsverket inte godtar en uppgift om ålder om det är uppenbart att den är felaktig inte heller behandlas närmare i den kortfattade analysen av behovet av ändrade regler.

I promemorian saknas också en genomgång och en analys av den rättsliga kopplingen mellan å ena sidan de åldersbedömningar som Migrationsverket gör inom ramen för asylprocessen och å andra sidan hur kommunerna behandlar frågan om ålder inom ramen för sin verksamhet. Frågan är inte okomplicerad och jag har inte möjlighet att behandla den på djupet inom ramen för mitt remissyttrande. Jag kan dock konstatera att Migrationsverket inte är en folkbokföringsmyndighet och inte har tilldelats uppgiften att slutgiltigt bestämma en persons identitet. Frågan om identitet är i stället ett led i verkets prövning av rätten till uppehållstillstånd. Migrationsverket anger också i sin rättsliga kommentar angående bedömning av ålder i asylärenden (SR 35/2015) att verkets beslut om att ändra en registrerad födelsetid inte binder andra myndigheter. I vilken utsträckning andra myndigheter är bundna av Migrationsverkets bedömningar i åldersfrågan har under det senaste året behandlats i ett antal domstolsavgöranden (se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom den 23 augusti 2016 i mål nr 6744-2015, Förvaltningsrätten i Härnösands domar den 8 juni 2016 i mål nr 252-16 och 278-16, Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 1 mars 2016 i mål nr 2280-2015 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 10 februari 2016 i mål nr 3411-2015).

Någon analys av denna fråga redovisas alltså inte i promemorian. Utgångspunkten tycks i stället vara att det är en självklarhet att Migrationsverkets bedömningar av asylsökandes ålder är och ska vara bindande för andra myndigheter. Åldersfrågan har visserligen hanterats så i praktiken och även JO har i tidigare beslut utgått från att Migrationsverkets åldersbedömningar får konsekvenser för den enskilde även utanför asylärendet. När nu frågan om Migrationsverkets åldersbedömningar ska regleras i lag behöver rättsläget dock klargöras.

Enligt min mening ska varje myndighet självständigt ta ställning i de frågor som aktualiseras i ett ärende hos myndigheten, i den mån det inte finns någon särskild reglering som anger något annat. Det måste alltså anses stå andra aktörer fritt att, inom ramen för sin verksamhet och den lagstiftning som reglerar den verksamheten, i sina ärenden självständigt ta ställning till en asylsökandes uppgivna ålder. En annan sak är att avgöranden av andra myndigheter som har betydelse för prövningen ska beaktas vid ett sådant ställningstagande.

Det är självklart önskvärt att bedömningen av en persons ålder vid olika myndigheter är enhetlig. Varje myndighet måste dock göra sin bedömning i enlighet med den lagstiftning som gäller för den aktuella verksamheten och med beaktande av de syften som bär upp just den lagstiftningen.

En förändrad lagstiftning måste grunda sig på en bedömning av vad som från rättsliga utgångspunkter gäller i fråga om andra verksamheters bundenhet av Migrationsverkets beslut. Jag efterlyser en sådan bedömning i det fortsatta arbetet med förslagen i promemorian. Jag anser också att det bör övervägas om de problem som förslagen avser att komma till rätta i stället bör lösas inom ramen för den lagstiftning och den verksamhet där problemen anses finnas.

Som jag varit inne på saknar jag en faktabaserad beskrivning av de problem som promemorians förslag tar sikte på. En slutsats som ligger nära till hands är att ett skäl till förslagen är de långa handläggningstiderna vid Migrationsverket och det stora antalet unga asylsökande under hösten 2015. Om så är fallet har arbetet vid Migrationsverket med att avgöra ärenden och förkorta handläggningstiderna stor betydelse för bedömningen av behovet av en ändrad lagstiftning. Prognosen för antalet asylsökande framöver är också av stort intresse vid en sådan bedömning. Även dessa faktorer bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Med detta sagt har jag följande synpunkter på promemorians förslag.

Avsnitt 4.1 Tillfälligt beslut om ålder

Den föreslagna bestämmelsen i 13 kap. 17 § utlänningslagen innebär att Migrationsverket, om det finns skäl att ifrågasätta att sökanden är under 18 år, ska göra en bedömning av ett ensamkommande barns ålder så snart som möjligt och fatta ett tillfälligt beslut om åldern. Innan ett tillfälligt beslut fattas som innebär att sökanden anses ha fyllt 18 år ska verket ge sökanden tillfälle att genomgå en medicinsk åldersbedömning (13 kap. 18 § utlänningslagen).

Terminologin i bestämmelserna är enligt min mening oklar i flera avseenden. Det sätt ordet åldersbedömning – som är ett allmänt begrepp som kan användas i en mer vardaglig mening än som avses i förslaget – används på i den föreslagna lagtexten riskerar att skapa förvirring i tillämpningen. Det vore enligt min mening t.ex. bättre att man i 13 kap. 18 § utlänningslagen använde begreppet medicinsk åldersutredning. Det finns också risk för tillämpningssvårigheter med anledning av att det ställs upp en särskild förutsättning för att en åldersbedömning ska göras, nämligen *om det finns skäl att ifrågasätta att sökanden är under 18 år*, samtidigt

som det allmänna beviskravet – att sökanden ska ha gjort sin ålder *sannolik* – gäller när det tillfälliga beslutet om ålder fattas. Jag noterar också att man i författningskommentaren till bestämmelsen om medicinska åldersbedömningar nämner ytterligare en förutsättning, nämligen att det ska finnas *tvivel* kring sökandens uppgift om ålder.

Av promemorian framgår att ett tillfälligt beslut ska fattas också i fall där åldern ifrågasätts, men bedömningen ändå utmynnar i att sökanden ska anses vara under 18 år. Det kan diskuteras om det är en lämplig och praktisk ordning.

Något tillfälligt beslut ska enligt förslaget inte fattas om verket gör bedömningen att det är uppenbart att sökanden är vuxen. Undantaget innebär bl.a. att möjligheten att överklaga enligt 14 kap. 8 b § inte finns i dessa fall. Jag är mycket tveksam till det lämpliga i att göra ett sådant undantag från den ordning som föreslås i 13 kap. 17 §. Det framstår för det första som mindre lämpligt att undanta ett beslut om ålder på grundval av skälen för bedömningen. Det kan dessutom självklart förekomma att en tjänstemans bedömning att en asylsökande uppenbart är över 18 år är dåligt underbyggd och skulle ändras om den överprövades. Däremot kan jag godta att ett tillfälligt beslut i sådana fall kan fattas utan att sökanden ges tillfälle att genomgå en medicinsk åldersbedömning.

Det framgår inte av promemorian vad man tänkt sig att en bedömning av att en asylsökande uppenbart är över 18 år ska mynna ut i, när det som förslaget är utformat inte ska vara ett sådant tillfälligt beslut som omfattas av bestämmelsen. Enligt min mening måste bedömningen av åldern även i dessa fall resultera i ett beslut, med angivande av skälen för bedömningen. Rent begreppsmässigt är det alltså även i dessa fall fråga om en bedömning av sökandens ålder, och den ska gälla tills ett slutligt beslut är fattat, på samma sätt som gäller för de tillfälliga beslut som omfattas av förslaget. Även detta talar för att dessa beslut inte ska undantas från bestämmelsen.

Jag avstyrker mot den nu redovisade bakgrunden förslaget i den del som rör undantaget för uppenbara fall. Den föreslagna ordningen bör förenklas och rikta in sig på att en asylsökande som inte gjort sannolikt att han eller hon är under 18 år ska erbjudas en medicinsk åldersutredning, om det inte är uppenbart att han eller hon är över 18 år och att Migrationsverket ska fatta ett tillfälligt beslut om sökandens ålder om det inte heller efter åldersutredningen är sannolikt att han eller hon är underårig, liksom i de fall där det är uppenbart att sökanden är över 18 år.

Avsnitt 4.3 Information om medicinsk åldersbedömning

I promemorian anges att syftet med att införa en skyldighet för Migrationsverket att erbjuda sökanden att genomgå en medicinsk åldersbedömning är att redovisa för sökanden att han eller hon inte gjort sin uppgift om sin ålder sannolik och ge honom eller henne ytterligare ett bevismedel för att uppfylla sin bevisbörda (s. 22). Det är därför knappast tillräckligt att informationen lämnas i samband med att

ansökan om uppehållstillstånd görs på det sätt som föreslås i 8 kap. 10 h § utlänningsförordningen.

Enligt min mening bör information om undersökningsmetoden, de konsekvenser resultatet kan få och konsekvensen av ett nekat samtycke (jfr det föreslagna andra stycket i 8 kap. 10 h § utlänningsförordningen) ges i direkt anslutning till att Migrationsverket erbjuder sökanden möjlighet att uppfylla sin bevisbörda med hjälp av en medicinsk åldersbedömning. För att det inte ska råda någon tvekan om att sökanden ska få denna information i samband med erbjudandet bör detta framgå uttryckligen i utlänningsförordningen.

Avsnitt 4.4 Rätt att överklaga tillfälligt beslut om ålder

För det fall en ordning med åldersbedömningar tidigt i asylprocessen införs har jag från rättssäkerhetssynpunkt självklart inga invändningar mot att en uppskrivning av åldern dokumenteras i ett beslut som den enskilde kan överklaga särskilt.

Enligt förslaget ska beslutet gälla omedelbart (13 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen). I promemorian beskrivs att beslutet därför kan få stor betydelse för den enskilde genom att han eller hon kan gå miste om förmåner som han eller hon annars skulle ha haft under tiden till dess att asylärendet avgörs. I den föreslagna författningskommentaren till bestämmelsen anges också att om det tillfälliga beslutet innebär att sökanden ska anses ha fyllt 18 år blir bl.a. reglerna om rätt till logi på förläggning i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. tillämpliga. Jag noterar också att det i promemorians konsekvensanalys anges att genom att åldersbedömningarna tidigareläggs bör den tid som en vuxen asylsökande befinner sig inom mottagningssystemet för ensamkommande barn kunna förkortas väsentligt. Såvitt framgår av promemorian är det alltså tänkt att det tillfälliga beslutet ska få direkt effekt på kommunernas mottagningssystem.

Som jag angett inledningsvis är frågan om andra aktörers bundenhet av Migrationsverkets åldersbedömningar inte okomplicerad och bör bli föremål för ytterligare överväganden.

Följden av att beslutet ska gälla omedelbart på det sätt som föreslås blir att i de fall där Migrationsverkets tillfälliga beslut ändras av domstol kan en underårig asylsökande komma att gå miste om sina barnrättigheter under en tid och flyttas mellan mottagningssystemen för barn respektive för vuxna. Jag kan inte se att de skäl som anges i promemorian för att låta Migrationsverkets beslut gälla omedelbart på detta sätt väger upp nackdelarna för den enskilda individen.

Avsnitt 4.5 Offentligt biträde

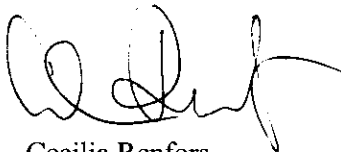
I promemorian uttalas att om ett offentligt biträde har förordnats i ett ärende om uppehållstillstånd kan han eller hon biträda den sökande även i fråga om ålder såväl hos Migrationsverket som vid ett eventuellt överklagande till domstol. Förslagen medför därför inte något behov av ändringar i utlänningslagens regler om offentligt biträde. Jag har ingen annan uppfattning men anser att det för tydlighets skull bör framhållas att det normalt sett inte bör förekomma att en

medicinsk åldersbedömning erbjuds utan att den asylsökande har fått ett offentligt biträde (jfr s. 27 i promemorian).

Sammanfattning

Frågan om en asylsökande har gjort sin ålder sannolik kan vara avgörande för bedömningen av om sökanden ska beviljas uppehållstillstånd. Åldern kan också ha betydelse för Migrationsverkets handläggning av ärendet. Så som mottagandet av asylsökande hanteras i dag kan verkets bedömning av den sökandes ålder också få avgörande betydelse för andra myndigheter som kommer i kontakt med sökanden. Det är därför av stor vikt att en bedömning av den sökandes ålder görs på ett rättssäkert sätt. Promemorians förslag ska givetvis ses i ljuset av detta. Frågan om att införa en ordning med tillfälliga beslut om ålder i asylprocessen för att komma tillrätta med problem i mottagningssystemet är dock avhängig dels hur problembilden faktiskt ser ut inom mottagningssystemet och vilka lösningar inom mottagningssystemet som har övervägts, dels hur den rättsliga kopplingen mellan åldersbedömningen inom asylprocessen och mottagningssystemet ser ut. Utan en bedömning av detta är det enligt min mening svårt att överblicka konsekvenserna av förslagen och fullt ut ta ställning till dem. Jag förutsätter att dessa frågor tas om hand i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Med dessa reservationer har jag sammanfattningsvis inga andra synpunkter på förslagen i promemorian än att rättssäkerheten givetvis stärks om Migrationsverkets beslut om ålder kan överklagas av den enskilde om det går honom eller henne emot. Jag avstyrker dock förslaget i den del som rör undantaget för uppenbara fall och förslaget att det tillfälliga beslutet ska gälla omedelbart. Jag har också lämnat vissa synpunkter på den föreslagna lagtexten.



Cecilia Renfors



Annika Pallvik Fransson