Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt
ju.17@regeringskansliet.se

Åldersbedömning tidigare i asylprocessen (Ds 2016:37)

Dnr Ju2016/06572/L7

Förvaltningsrätten i Göteborg har följande synpunker på promemorian.

Allmänna synpunkter

Förvaltningsrätten anser att förslaget att införa bestämmelser som möjliggör en bedömning av ålder i ett tidigare skede i asylprocessen är positivt. Förvaltningsrätten noterar samtidigt att det genom införandet av en möjlighet att överklaga Migrationsverkets föreslagna tillfälliga beslut om ålder finns en risk för att syftet med förslaget att tidigarelägga åldersbedömningarna motverkas. Det anförda gäller särskilt mot bakgrund av att Migrationsverkets tillfälliga beslut om ålder enligt förslaget ska kunna överklagas både till en migrationsdomstol och till Migrationsöverdomstolen. Förvaltningsrätten noterar också att det för att förslaget i möjligaste mån ska få avsedd effekt krävs att Rättsmedicinalverket ges sådana resurser att Migrationsverkets handläggningstider i ärendena om uppehållstillstånd inte påverkas.

4.1 Tillfälligt beslut om ålder

Ett eller flera tillfälliga beslut

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 13 kap. 17 § första stycket utlänningslagen (2005:716, förkortad UtlL) ska Migrationsverket fatta ett tillfälligt beslut om sökandens ålder, om det finns skäl att ifrågasätta att sökanden är under 18 år.

Beslutsunderlaget gällande sökandens ålder kan förändras under handläggningen hos Migrationsverket. Av promemorian framgår inte om Migrationsverket endast ska kunna fatta ett tillfälligt beslut om ålder för en sökande eller om det kan bli aktuellt för Migrationsverket att fatta flera tillfälliga beslut beträffande samma sökande, t.ex. om nya omständigheter kommer fram efter att Migrationsverket har fattat ett tillfälligt beslut om att sökanden ska anses ha fyllt 18 år men innan det slutliga beslutet i ärendet om uppehållstillstånd ska fattas. Sökanden kan t.ex. initialt ha valt att inte samtycka till en medicinsk åldersbedömning vilket lett till att Migrationsverket har fattat ett tillfälligt beslut om att han eller hon ska anses ha fyllt 18 år men sökanden sedan ändrat sig och genomgått en sådan utredning och genom denna gjort sannolikt att han eller hon är minderårig.

Uppenbarhetsrekvisitet

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 13 kap. 17 § första stycket UtlL ska Migrationsverket inte göra någon åldersbedömning om det är uppenbart att sökanden har fyllt 18 år. I författningskommentaren (s. 35) anges att det är uppenbart att sökanden har fyllt 18 år om ”var och en kan se att det rör sig om en vuxen” eller om det finns bevisning som klarlägger sökandens ålder. Bevisning som klarlägger sökandens ålder finns mycket sällan i dessa fall. Med beaktande av vad Migrationsöverdomstolen har uttalat i MIG 2014:1 om att det inte är möjligt att avgöra en asylsökandes ålder genom att göra en bedömning av hans eller hennes utseende framstår skrivningen om att ”var och en

kan se att det rör sig om en vuxen" som delvis missvisande och mindre lämplig.

4.4 Rätt att överklaga tillfälligt beslut om ålder

Det tillfälliga beslutets omedelbarhet och överklagbarhet

Enligt de föreslagna bestämmelserna i 13 kap. 17 § tredje stycket UtlL och 14 kap. 8 b § UtlL ska Migrationsverkets tillfälliga beslut om ålder gälla omedelbart och kunna överklagas till en migrationsdomstol.

Om Migrationsverket fattar ett tillfälligt beslut om att sökanden ska anses ha fyllt 18 år och detta beslut ska gälla omedelbart får det omedelbara konsekvenser för sökanden när det gäller bl.a. boende och rätten till god man. Om migrationsdomstolen efter ett överklagande ändrar Migrationsverkets tillfälliga beslut om ålder ska sökanden åter byta boende och ha rätt till god man m.m. Förslaget att de tillfälliga besluten ska gälla omedelbart men samtidigt får överklagas kan således innebära att en sökandes ålder kan komma att ändras flera gånger under handläggningen. Det i sig kan komma att innebära osäkerhet och otrygghet för sökanden och ökad administration för berörda myndigheter.

Ändrad inställning till frågan om samtycke till medicinsk åldersbedömning

I promemorian anges inte hur migrationsdomstolarna ska hantera de mål i vilka det framgår att sökanden inför Migrationsverkets tillfälliga beslut om ålder inte har samtyckt till en medicinsk åldersbedömning men gör det efter att Migrationsverkets tillfälliga beslut om ålder har fattats och målet har överklagats till en migrationsdomstol. Det kan därför uppstå frågor om hur migrationsdomstolarna ska hantera dessa mål.

Slutligt beslut i ärendet om uppehållstillstånd

I promemorian anges att den omständigheten att ett tillfälligt beslut om ålder är föremål för prövning i domstol inte utgör hinder för Migrationsverket att fatta ett slutligt beslut i ärendet om uppehållstillstånd (s. 26 f.).

I praktiken kommer emellertid svårigheter här att kunna uppstå, t.ex. i följande situation. Migrationsverket fattar ett slutligt beslut i frågan om uppehållstillstånd. I beslutet bedömer Migrationsverket att den sökande ska ses som vuxen. Efter att Migrationsverket har fattat sitt slutliga beslut kommer migrationsdomstolen i ett mål avseende ett överklagat tillfälligt beslut om ålder fram till att sökanden ska anses ha gjort sannolikt att han eller hon är under 18 år. Migrationsverkets slutliga beslut i frågan om uppehållstillstånd, i vilket Migrationsverket har bedömt att den sökande ska ses som vuxen, måste i en sådan situation, efter ett eventuellt överklagande, med stor sannolikhet, undanröjas och skickas tillbaka till Migrationsverket för ny handläggning. Detta eftersom det i så fall är fattat med stöd av fel bestämmelser i utlänningslagen.

Svårigheter kan också uppstå i följande situation. Migrationsverkets slutliga beslut i frågan om uppehållstillstånd, i vilket Migrationsverket har bedömt att den sökande ska anses som vuxen överklagas inte. Efter att Migrationsverkets slutliga beslut har fått laga kraft kommer migrationsdomstolen i ett mål avseende ett överklagat tillfälligt beslut om ålder fram till att sökanden ska anses ha gjort sannolikt att han eller hon är under 18 år. I ett sådant fall kommer det att finnas två oförenliga beslut om sökandens ålder. Det kan leda till problem, bl.a. i samband med en eventuell efterföljande ansökan om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd.

5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Ikraftträdande

I promemorian anges att de föreslagna bestämmelserna inte ska tillämpas om ansökan om uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket före den 1 februari 2017. Det anförda innebär att de föreslagna bestämmelserna inte kommer att tillämpas på den stora grupp av unga asylsökande som kom till Sverige under hösten 2015 och för vilka Migrationsverket i flertalet fall ännu inte har fattat beslut.

6 Kostnader och andra konsekvenser

Migrationsdomstolarna

I promemorian anges att det finns en osäkerhet beträffande hur många beslut om ålder som kommer att överklagas till migrationsdomstolarna som en följd av förslaget. Vidare anges i promemorian att målen om ålder i domstol i normalfallet inte torde vara särskilt omfattande.

Förvaltningsrätten delar bedömningen att det finns en osäkerhet beträffande hur många beslut om ålder som kommer att överklagas till migrationsdomstolarna. Förvaltningsrätten anser samtidigt att det även finns en osäkerhet när det gäller målens svårighetsgrad och hur resurskrävande de kommer att vara. För migrationsdomstolarna är det fråga om en helt ny måltyp som enligt förslaget kommer att börja komma in till migrationsdomstolarna under en period när migrationsdomstolarna redan är och under en lång tid framöver kommer att vara hårt belastade med anledning av det stora antalet asylsökande som kom till Sverige under hösten 2015. Målen om åldersbedömning kommer hos migrationsdomstolarna att vara av förturskaraktär då fråga är om överklagande av delbeslut under pågående handläggning hos Migrationsverket. Det i sig kommer att innebära att målen måste prioriteras. Det är därtill ännu oklart vilken/a metod/er för att genomföra de medicinska åldersbedömningarna som

kommer att användas och således vilken bevisning som i denna del och i övrigt kommer att finnas i målen i migrationsdomstolarna.

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2014:1 uttalat att en muntlig förhandling vanligtvis inte i sig är en meningsfull utredningsmetod vad gäller att bedöma sökandens ålder. I samma avgörande uttalar Migrationsöverdomstolen emellertid också att en sådan förhandling kan vara ett bra komplement när den kan tillföra utredningen något om den asylsökandes ålder, t.ex. om denne åberopar relevant muntlig bevisning i form av exempelvis förhör med en sakkunnig läkare. Det är troligt att åberopandet av denna typ av bevisning kommer att öka framöver, särskilt i de fall då någon medicinsk åldersbedömning inte har gjorts. Även om muntlig förhandling inte regelmässigt kommer att behöva hållas i målen kommer hanteringen av yrkandena om muntlig förhandling och vittnesbevisning m.m. i målen att ta tid för migrationsdomstolarna.

Även frågan om inhibition ska meddelas eller inte i dessa mål kommer att ta tid i anspråk för migrationsdomstolarna. I promemorian anges att i de fall där det finns ett resultat av en medicinsk ålderbedömning torde förutsättningarna för migrationsdomstolarna att besluta om inhibition av Migrationsverkets tillfälliga beslut i praktiken vara mycket begränsade. Samtidigt kan konstateras att resultaten av i vart fall de medicinska åldersbedömningar som hittills har använts inte har gett ett entydigt svar på frågan om sökanden är under eller över 18 år utan har innefattat ett tolkningsutrymme av varierande grad. I nuläget är det ännu oklart vilken/a metod/er som kommer att användas för att genomföra de medicinska åldersbedömningarna och således också vilket tolkningsutrymme denna/dessa metod/er kommer att ge (jfr artikel 25.5 i det omarbetade asylprocedurdirektivet). Det är vidare oklart vilken bevisning som i övrigt kommer att åberopas i målen.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Dick Hjort (ordförande) och rådmannen Ann-Charlotte Borlid. Föredragande har varit föredragande juristen Susanne Hansson.

Dick Hjort

Susanne Hansson