

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

## **Åldersbedömning tidigare i asylprocessen (Ds 2016:37)**

(Ert dnr Ju2016/06572/L7)

### **Sammanfattning**

Migrationsverket ser i huvudsak positivt på de ändringar i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97) som framgår av förslaget och att förfarandet för bedömning av ålder regleras i lag. Verket anser att en åldersbedömning i ett tidigare skede i processen kan ha fördelar i form av ökad effektivitet och rättssäkerhet.

Det bör dock framhållas att de föreslagna lagändringarna inte berör Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Migrationsverket konstaterar att LMA är i behov av en översyn utifrån frågor kopplade till åldersbedömning av asylsökande, däribland bestämmelsen om anvisning av sökande under 18 år till kommun som sker i ett tidigt skede, vilket blir särskilt tydligt i förhållande till förslaget i departementspromemorian. Verket anser därför att det vore lämpligt och önskvärt om även frågor knutna till mottagningsrätt hanterades i den aktuella lagstiftningsprocessen.

Migrationsverket bedömer vidare att förslaget kan få konsekvenser för rättstillämpningen som inte ligger i linje med lagstiftarens mening då vissa av de föreslagna ändringarna i utlänningslagen kan vara svårtolkade. Detta skulle kunna åtgärdas genom förtydliganden i författningsförslagen och förslagets motivuttalanden, vilket preciseras närmare i detta remissyttrande.

Verket anser att det kan övervägas huruvida förslaget även ska omfatta barn som vid ansökan om asyl oriktigt uppger sig vara över 18 år. Det skulle främja Migrationsverkets möjlighet att motverka att barn far illa.

Enligt uppdrag i regleringsbrevet för 2016 har Migrationsverket skapat förutsättningar för att i ökad utsträckning bedöma åldern på asylsökande som uppger sig vara under 18 år vid registrering och prövning av ansökan. Det arbete som gjorts i detta syfte medför att Migrationsverket lättare kan anpassa sin verksamhet för att kunna möta de lagändringar som föreslås. Förslaget innebär en rättssäkerhetsfrämjande förändring av asylprocessen

för de sökande som uppger sig vara under 18 år genom införandet av ett separat överklagbart beslut om ålder.

### **Tillfälligt beslut om ålder**

Migrationsverket välkomnar utredningens förslag om tillfälliga beslut som ger möjlighet att i ärenden om uppehållstillstånd fatta beslut avseende ålder i ett tidigare skede i processen. Migrationsverkets initiala ställningstagande till sökandens ålder får avgörande rättsverkningar för den enskilde.

Konsekvenserna är i det initiala skedet främst kopplade till mottagandet av asylsökande och det är avgörande för möjligheten att få god man, placering i särskilt boende anpassat för barn och tillgång till andra särskilda insatser för barn. Förslaget om att asylsökande ges möjlighet att överklaga ett beslut med viktiga följdverkningar får därmed anses öka rättssäkerheten i processen. Migrationsverket har emellertid några synpunkter på förslaget om tillfälliga beslut, dessa redovisas nedan.

### *Ändring av lydelsen ensamkommande barn föreslås*

Av den föreslagna lydelsen i 13 kap. 17 § första stycket utlänningslagen framgår att bestämmelsen blir tillämplig i situationer där ett ensamkommande barn ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande. Den föreslagna lydelsen framstår därmed som motsägelsefull. Genom att inleda bestämmelsen med uttrycket *ensamkommande barn* föregrips frågan om sökandens ålder. Övriga bestämmelser i utlänningslagen refererar till den sökande som utlänningen eller sökanden.

### *Risk för längre handläggningstider*

Av förslaget framgår att ett tillfälligt beslut om ålder bör kunna fattas så snart Migrationsverket har uppfyllt sin utredningsskyldighet (s. 20).

Migrationsverket anser, i likhet med förslaget, att det är en grundläggande förutsättning för en rättssäker prövning att ett *tillfredsställande beslutsunderlag* inhämtas. Det finns både utmaningar och begränsningar vad gäller uppgiften att inhämta ett tillfredsställande beslutsunderlag *så snart som möjligt* och göra en åldersbedömning i ett tidigt skede av processen. För effektivitet i denna process och för att det tillfälliga beslutet ska kunna fattas i det initiala skedet krävs att Migrationsverket har möjlighet att inhämta beslutsunderlag med korta ledtider. Här är Migrationsverket beroende av externa aktörers förmåga att på ett effektivt sätt svara och agera på myndighetens anmodanden. Det behöver därför tas i beaktande att det sker en extern hantering av dessa delar i processen och att det kan uppstå dröjsmål. Det kan till exempel dröja innan kommunen lämnar uppgifter i enlighet med 17 kap. 1 § utlänningslagen eller innan överförmyndarnämnden förordnar god man som kan lämna samtycke till medicinsk åldersbedömning. Migrationsverket ansvarar inte heller för genomförandet av medicinska åldersbedömningar.

Migrationsverket bedömer att det finns en risk för att handläggningen i initialprocessen för de ärenden som berörs av förslaget kan ta längre tid med följdverkan att den totala handläggningstiden förlängs. Detta med anledning av att det tillkommer ytterligare arbetsuppgifter för handläggarna i form av

att bland annat skriva ett tillfälligt beslut, göra en barnkonsekvensanalys inför beslutet och andra tillhörande åtgärder samt mer noggrant utreda frågan om sökandens ålder vid den initiala muntliga utredningen. Denna bedömning ska senare i processen göras om vid det slutliga beslutet om uppehållstillstånd och det torde relativt ofta ha inkommit ytterligare bevisning vilket fordrar en ny och mer ingående bedömning. Migrationsverket ska även ge sökanden skäligt rådrum (s. 23) för att ta ställning till frågan om samtycke till medicinsk åldersbedömning. Beroende på omständigheterna i det enskilda ärendet skulle väntan på besked kunna fördröja processen ytterligare. I vissa ärenden kan möjligen även situationer uppstå där ett lämnat samtycke återkallas sent i processen och där myndigheten har avvaktat tillfälle för sökanden att genomgå den medicinska undersökningen. I detta sammanhang bör framhållas att det vid bedömningen av vad som utgör skäligt rådrum behöver beaktas att det rör sig om personer som vid den givna tidpunkten är att betrakta som barn. Barn kan i vissa situationer skäligen anses behöva ett längre rådrum än vad vuxna generellt sett kan antas behöva i motsvarande situation.

#### *Gällande ändring av det tillfälliga beslutet*

Det kan komma att uppstå situationer där Migrationsverket får anledning att ändra ett tillfälligt beslut om ålder, exempelvis om en asylsökande som genom ett tillfälligt beslut bedömts vara över 18 år lämnar in bevisning som styrker att denne är under 18 år. Ett annat exempel är situationer där en asylsökande inte känner till sin ålder och genom ett tillfälligt beslut bedöms vara under 18 år och det senare inkommer bevisning i ärendet som styrker att personen är över 18 år.

Migrationsverket konstaterar att det inte framgår av förslaget huruvida, eller i vilka situationer, verket har möjlighet att fatta ett nytt tillfälligt beslut om ålder om det föregående beslutet behöver ändras.

*Förslaget berör inte frågor om åldersbedömning ur mottagningsperspektiv*  
Migrationsverket anser att förslaget i departementspromemorian inte berör den rättsliga problematiken kopplad till åldersbedömningens betydelse för mottagandet av asylsökande. Förslaget bör klargöra vilken betydelse Migrationsverkets tillfälliga beslut om ålder avses ha för andra myndigheter och vilka följder ett tillfälligt beslut om ålder i ett utlänningsärende får för ansvarfördelningen mellan stat och kommun enligt LMA.

Att vuxna asylsökande bor med ensamkommande barn på boenden som är anpassade för barn samt att resurser avsatta för barn går till vuxna asylsökande (jämför resonemang på s. 17) kan ses som en följd av tillämpningen av bestämmelser i LMA. De nuvarande problemen med att vuxna felaktigt behandlas som barn och att Migrationsverket och kommunerna har olika uppfattningar i åldersfrågan kan således inte åtgärdas genom ändringar i endast utlänningslagen och utlänningsförordningen. Om avsedd effekt ska uppnås med förslaget krävs det ändringar även i LMA.

Av 3 § LMA framgår av ordalydelsen att Migrationsverket ska fatta beslut om anvisning till kommun avseende *ensamkommande barn*, vilket i sig

antyder att det rör sig om ett barn i rättslig mening. Vid tillfället för registreringen av asylansökan har dock ingen närmare bedömning av åldern gjorts utan frågan om sökandes ålder är fortsatt under utredning av Migrationsverket. En person som registreras som ensamkommande barn i Migrationsverkets system ska däremot anvisas till särskilt boende i kommunen och anvisningsbeslutet är inte överklagbart. Det får därmed anses uppstå en skillnad mellan bestämmelsens syfte och vad som sker i praktiken, d.v.s. de personer som anvisas till kommun har inte slutligen bedömts som barn och därmed finns risk att vuxna personer anvisas till kommunen i strid med bestämmelsens ordalydelse. Det är en av rotorsakerna till att situationer uppstår där kommunen finner skäl att ifrågasätta grunden för anvisningsbeslutet och där kommunen har en skiljaktig bedömning av personens ålder jämfört med Migrationsverket.

Förslaget om tillfälligt beslut kan enligt Migrationsverket även komma att påverka rätten till statlig ersättning till kommuner. Det behöver klargöras om och vid vilken tidpunkt kommunens rätt till statlig ersättning för kostnader, till exempel kostnader för god man enligt 8 § asylersättningsförordningen (2002:1118) upphör. Rättspraxis är inte entydig i denna del.<sup>1</sup>

#### *Barn som uppger sig vara vuxna*

Migrationsverket konstaterar att den föreslagna bestämmelsen i 13 kap. 17 § utlänningslagen inte är formulerad på ett sådant sätt att den omfattar barn som vid ansökan om asyl oriktigt uppger sig vara över 18 år. Det kan utan närmare analys konstateras att problematiken med barn som uppger sig vara vuxna är av betydligt mindre omfattning än den omvända, att vuxna oriktigt uppger sig vara under 18 år. Att barn uppger sig vara vuxna kan emellertid förekomma i sådana situationer som Migrationsverket har ansvar för att motverka, exempelvis gällande människohandel med barn och barnäktenskap, där det i båda fallen finns incitament för enskilda att försöka undvika de samhälleliga skyddsfunktioner som tillkommer barn. Situationen kan även förekomma i andra fall där barn av varierande orsaker vill undvika det samhälleliga skydd som samhället utövar gentemot barn. Mot denna bakgrund och i beaktande av att departementspromemorian omnämner att nuvarande ordning inte är tillfredsställande ur ett barnrättsperspektiv och även berör barns säkerhet i boenden, kan det övervägas att inkludera även personer under 18 år som uppger sig vara över 18 år i bestämmelsens tillämpningsområde. Det skulle främja Migrationsverkets möjlighet att motverka att barn far illa.

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom den 13 december 2011 i mål nr 3014-11 vari kammarrätten fann att en kommun inte hade rätt till statlig ersättning enligt 7 § asylersättningsförordningen efter den tidpunkt då Migrationsverket meddelat kommunen att sökanden bedömts vara över 18 år. Förvaltningsrätten i Göteborg har i dom den 28 juni 2016 i bl.a. mål nr 4737-15 däremot ansett att en ändrad åldersbedömning som inte har vunnit laga kraft inte påverkar kommunens rätt till ersättning. Förvaltningsrättens dom har överklagats av Migrationsverket (Kammarrätten i Göteborgs mål nr 4233-16).

### **Tillfälliga beslutet bör gälla omedelbart**

Migrationsverket ser det som en processuell nödvändighet att det tillfälliga beslutet börjar gälla omedelbart och instämmer därför med förslaget i denna del.

### **Harmonisering av förslaget med annan lagstiftning**

*Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*

För att uppnå förslagets avsedda effekt att vuxna asylsökande inte ska bo med ensamkommande barn på boenden som är anpassade för barn samt att resurser avsatta för barn inte ska gå till vuxna bör det övervägas ändringar även i LMA. De nuvarande problemen med att vuxna felaktigt behandlas som barn samt att Migrationsverket och kommunerna i vissa fall har olika uppfattningar i åldersfrågan torde inte avhjälpas endast genom ändringar i utlänningslagen och utlänningsförordningen. Frågan om ansvaret för mottagande av ensamkommande barn regleras huvudsakligen i 1 § femte stycket och 3 § andra stycket LMA. Det kan övervägas huruvida dessa bestämmelser bör harmoniseras med lagförslagen i departementspromemorian.

*Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn*

Det kan övervägas om lag om god man för ensamkommande barn behöver ändras för att tydliggöra vilka personer som omfattas av lagen i förhållande till lagändringarna i departementspromemorian. Vidare bör övervägas om det i nämnda lag, i förhållande till de föreslagna bestämmelserna angående tillfälliga beslut om ålder, bör tydliggöras tidpunkten för godmanskapets upphörande.

*Utlänningsdatalag (2016:27)*

Migrationsverket konstaterar att departementspromemorian inte berör frågan om personuppgiftsbehandling för det fall röntgen- respektive magnetkameraundersökning, som görs inom ramen för medicinsk åldersbedömning, utförs av en upphandlad leverantör. Verket bedömer att en effektiv hantering av medicinska åldersbedömningar mellan Migrationsverket, Rättsmedicinalverket och extern leverantör förutsätter att personuppgifter överförs mellan dessa aktörer vilket aktualiserar frågan om utlänningsdatalagens tillämplighet. Migrationsverket föreslår att det närmare utreds huruvida det behövs ändringar även i utlänningsdatalagen.

### **Medicinsk åldersbedömning innan ett tillfälligt beslut om ålder**

Migrationsverket instämmer i konstaterandet att det även fortsatt ska vidtas en samlad bedömning av all bevisning i ett enskilt asylärende i samband med slutligt beslut om uppehållstillstånd. Ett utlåtande genom medicinsk åldersbedömning är fortfarande ett av flera bevismedel och i detta sammanhang bör nämnas vikten av att principen om fri bevisprövning (och fri bevisföring) upprätthålls. Migrationsverket instämmer vidare i att det, av de skäl som framförs i förslaget, bör vara frivilligt att genomgå en medicinsk åldersbedömning. Verket instämmer även i att det bör finnas ett uttryckligt krav på samtycke i enlighet med den föreslagna bestämmelsen i 13 kap. 18 § utlänningslagen.

### *Ålder styrkt genom skriftlig bevisning*

Genom den föreslagna lydelsen i 13 kap. 17 § utlänningslagen föreskrivs ett undantag från skyldigheten att så snart som möjligt göra en åldersbedömning och fatta ett tillfälligt beslut om ålder för så kallade uppenbara fall. Migrationsverket vill här lyfta fram behovet av ytterligare ett undantag. Det rör ärenden där sökanden uppgett sig vara under 18 år, men uppgiften om detta inte godtas av annan anledning än att sökanden är uppenbart vuxen. Så kan exempelvis vara fallet om det i ett enskilt ärende inkommer en äkta passhandling av god kvalitet som med tillräcklig styrka motbevisar sökandens egen uppgift om sin ålder. Migrationsverket anser att det i dessa fall förvisso finns skäl att ifrågasätta att sökanden är under 18 år, men att det får anses obehövt att erbjuda en medicinsk åldersbedömning om bevisläget är sådant att det får anses styrkt att sökanden är över 18 år. Av ändamålsenlighetsskäl anser Migrationsverket dock att dessa fall, till skillnad mot de uppenbara fallen, ska omfattas av bestämmelsen om tillfälliga beslut. Migrationsverket föreslår därför att det övervägs att ändra den föreslagna lagtextens lydelse i det avseende som omnämns ovan. Det kan vidare konstateras att denna problematik inte uttryckligen omnämns i departementspromemorian.

### *Oklar formulering i 13 kap. 18 § första stycket utlänningslagen*

Av den föreslagna lydelsen i 13 kap. 18 § första stycket utlänningslagen framgår att Migrationsverket ska ge sökanden tillfälle att genomgå en medicinsk åldersbedömning.

Migrationsverket har tidigare påpekat att det varken av den föreslagna bestämmelsens ordalydelse eller av författningskommentaren på ett tydligt sätt framgår vad som avses med rekvisitet *tillfälle att genomgå*. Bestämmelsens ordalydelse kan tolkas på ett sådant sätt att det skulle vara tillräckligt att sökanden har erbjudits att genomgå en medicinsk åldersbedömning, d.v.s. Migrationsverket skulle kunna fatta ett tillfälligt beslut om ålder redan innan resultatet av en medicinsk åldersbedömning tillförts ärendet. Samtidigt kan det anses följa av officialprincipen att myndigheten har ansvar för att tillse att erforderligt utredningsunderlag (såsom resultatet av en erbjuden medicinsk åldersbedömning) inkommer till myndigheten innan det tillfälliga beslutet fattas. Även om detta inte formuleras uttryckligen i författningsförslagen eller departementspromemorian kan det konstateras att detta senare synsätt får stöd redan av rubriksättningen 4.2 i promemorian som uttrycks *Medicinsk åldersbedömning innan ett tillfälligt beslut om ålder*. Vidare bör nämnas att det av den föreslagna ändringen av utlänningsförordningens 8 kap. 10 h § framgår att sökanden ska informeras om att han eller hon kan komma att *erbjudas en möjlighet att genomgå* en medicinsk åldersbedömning.

Migrationsverket anser att det bör övervägas att harmonisera terminologin i de föreslagna lagbestämmelserna med den föreslagna förordningstexten. Det bör även övervägas att genom förtydligande i författning eller genom motivuttalanden klargöra huruvida Migrationsverket får fatta ett tillfälligt

beslut om ålder redan innan resultatet av en erbjuden medicinsk åldersbedömning har tillförts ärendet.

### **Information om medicinsk åldersbedömning**

Migrationsverket tillstyrker förslaget om ändring i 8 kap. 10 h § första stycket utlänningsförordningen (2006:97) och anser att ändringen ger förutsebarhet, trygghet och tydlighet i förfarandet samt bidrar till att sökande får en mer enhetlig information om erbjudandet att genomgå en medicinsk åldersbedömning. Den information som ska lämnas till sökande enligt ändringen överensstämmer med vad som framgår av det omarbetade asylprocedurdirektivets artikel 25.5.

Migrationsverket ser det som särskilt viktigt att fokus läggs på att sökande ges en tydlig och utförlig information med upplysningar om undersökningsmetod och eventuella konsekvenser. Det gynnar även processen eftersom ärendena rör unga personer som annars kan ha svårt att överblicka de konsekvenser som exempelvis ett nekat samtycke kan få för bedömningen av sökandes ålder.

### *Förtydligande i förarbeten av begreppet "godtagbar anledning"*

Av den föreslagna ändringen i 8 kap. 10 h § andra stycket punkt 2 utlänningsförordningen framgår att konsekvensen av ett nekat samtycke till medicinsk åldersbedömning utan godtagbar anledning kan bli att sökanden bedöms ha fyllt 18 år. På sidan 24 i departementspromemorian ges exempel på vad som kan utgöra godtagbara skäl. Förslaget nämner situationer där en medicinsk åldersbedömning inte är lämplig på grund av sökandes fysiska eller psykiska hälsotillstånd.

Migrationsverket anser att avsaknaden av närmare vägledning avseende rekvisitet godtagbar anledning kan ge konsekvenser för tillämpningen av bestämmelsen. Det framgår exempelvis inte huruvida hälsotillståndet ska kunna styrkas med läkarintyg eller om det räcker att sökande i ord ger uttryck för exempelvis en sjukdom, en stark rädsla eller uppgifter om exempelvis fobi. För det fall läkarintyg krävs kan det vara ytterligare en faktor som förlänger handläggningstiden inför det tillfälliga beslutet.

### **Rätt att överklaga tillfälligt beslut om ålder**

Migrationsverket instämmer med förslaget till lydelse i 14 kap. 8 b § utlänningslagen om att det tillfälliga beslutet om ålder ska vara överklagbart.

Av avsnitt 4.4 i förslaget framgår bland annat att den omständigheten att ett tillfälligt beslut om ålder är föremål för prövning i domstol inte utgör ett hinder för Migrationsverket att fatta ett tillfälligt beslut i ärendet om uppehållstillstånd. Migrationsverket föreslår här ett förtydligande i förarbetsuttalandet huruvida det tillfälliga beslutet upphör när slutligt beslut om uppehållstillstånd fattas och hur beslutet upphör, exempelvis automatiskt eller genom särskilt beslut om upphävande (som exempelvis fattas i samband med slutligt beslut). Beroende på hur relationen mellan det tillfälliga och slutliga beslutet ser ut kommer det här att krävas en

fungerande praktisk rutin för kommunikation mellan Migrationsverket och Förvaltningsrätten, för det fall det tillfälliga beslutet har överklagats.

### **Offentligt biträde**

Migrationsverket har inga synpunkter och instämmer i den del det konstateras att det inte finns behov av ändring i utlänningslagens 18 kap. vad avser offentliga biträden med anledning av förslaget.

### **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

Av punkt 2 i övergångsbestämmelserna framgår att de nya föreskrifterna inte ska tillämpas om ansökan om uppehållstillstånd har *kommit in till* Migrationsverket före den 1 februari 2017. Migrationsverket föreslår att lydelsen ändras till *registrerats hos* samt att det anges vilket registreringsdatum som ska vara gällande, i likhet med exempelvis punkt 2 i övergångsbestämmelserna gällande Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

I övrigt har Migrationsverket inga synpunkter på förslaget i denna del.

### **Kostnader och andra konsekvenser**

Migrationsverket har påbörjat implementeringen av en ny skyddsprocess som tagits fram som ett led i uppdraget enligt regleringsbrevet 2016 att förkorta handläggningstider för asylsökande och höja ambitionsnivån vad gäller åldersbedömningar. Den nya skyddsprocessen är utformad på ett sådant sätt att den föreslagna ordningen med tidiga åldersbedömningar inte bedöms fordra större organisationsförändringar utan de justeringar som krävs bör kunna genomföras inom ramen för genomförandet av den nya skyddsprocessen. I detta avsnitt redovisas ett antal konsekvenser som kan påverka verkets kostnader, osäkerhetsfaktorer gör det dock svårt att närmare kostnadsberäkna dessa.

Det bör framhållas att det trots ovannämnda organisationsförändring alltjämt bedöms finnas en risk för längre sammantagna handläggningstider i asylärenden till följd av en initialprocess med fler moment. Här avses i huvudsak upprättandet av ett tillfälligt beslut med tillhörande barnkonsekvensanalys samt längre fördjupade ansökningssamtal för att möta kravet att den sökande ska få möjlighet att komma in med muntliga uppgifter i åldersfrågan. Det kommer även krävas utbildningsinsatser, tid för personal inom stödfunktioner att ta fram riktlinjer och metoder, anpassningar i datasystemen, etc.

Det kan konstateras att kostnaderna för de medicinska åldersbedömningarna ska betalas av staten och kostnaderna påverkas direkt av hur många som ansöker om asyl som ensamkommande barn.

Vidare kan konstateras att det kommer uppstå kostnader för ersättning till offentliga biträden för arbete med hanteringen av de tillfälliga besluten och överklagandeprocessen. Migrationsverket bedömer att det troligaste är att majoriteten av de sökande som genom tillfälliga beslut bedöms vara över 18 år kommer att överklaga, inte minst eftersom ett sådant beslut medför

omedelbar och konkret påverkan på sökandens vardag. Även verkets kostnader för processföring kommer att påverkas.

Det kan även komma att uppstå väntetider när det gäller själva genomförandet av de medicinska åldersbedömningarna vilket skulle medföra ekonomiska konsekvenser när det gäller de löpande kostnader Migrationsverket har för denna grupp asylsökande. Det bör poängteras att systemet för åldersbedömningar är beroende av flera olika aktörer, vilket i sig får anses utgöra en osäkerhetsfaktor när det gäller total handläggningstid och därmed även konsekvenser för Migrationsverkets kostnader.

### **Författningskommentar till förslag om ändring i utlänningslagen**

#### *Uppenbarhetsrekvisitet*

Rekvisitet ”uppenbart” i den föreslagna lydelsen i 13 kap. 17 § första stycket utlänningslagen används för att beskriva fall där en åldersbedömning inte ska göras och ett tillfälligt beslut inte ska fattas. Migrationsverket anser att det är positivt att *uppenbart* blir ett formellt rekvisit i lagstiftningen.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad vikarierande generaldirektör efter föredragning av de rättsliga experterna Susanne Lundström och Axel Andersson. I handläggningen har även verksjuristen Fredrik Stenhammar medverkat. I den slutliga beredningen har även rättschefen Fredrik Beijer deltagit.

Mikael Ribbenvik

Migrationsverket  
Personuppgiftsombudet  
Stefan Råhländer  
Rättsavdelningen  
601 70 Norrköping



## Samråd om åldersbedömning

Migrationsverkets personuppgiftsombud har inkommit med en samrådsförfrågan angående åldersbedömning av asylsökande barn utan vårdnadshavare.

Av samrådsförfrågan framgår bl.a. följande. Rättsmedicinalverket har tillsammans med Migrationsverket för avsikt att bygga upp en process för arbetet med medicinska åldersbedömningar. Migrationsverket kommer att vara beställare och Rättsmedicinalverket en ren tjänsteleverantör. Rättsmedicinalverket har ingen lagstadgad åtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket och det finns i övrigt inget lagstöd vare sig för åldersbedömning eller för uppgiftsoverföring för ändamålet. Hela systemet ska bygga på samtycke från det asylsökande barnet eller den gode mannen, samt att sekretessen efterges för att uppgifterna ska kunna överföras mellan myndigheterna och den externa tjänsteleverantören/kliniken.

Migrationsverket har i samrådsförfrågan angett att processen i korthet kommer att fungera enligt följande. Migrationsverket informerar det asylsökande barnet utan vårdnadshavare om möjligheten att göra en medicinsk åldersbedömning och gör därefter en beställning med överföring av kontaktuppgifter till Rättsmedicinalverket. I beställningen bifogas barnets LMA- och dossiernummer, kön, den region i Sverige där barnet är bosatt samt samtycket från barnet att genomföra en medicinsk åldersbedömning. Beställningen till Rättsmedicinalverket skickas över säker förbindelse via SGSI (Swedish Government Secure Intranet). Sedan bokar barnet eller den gode mannen tid hos någon av Rättsmedicinalverkets upphandlade klinker för magnetröntgen och bildtagning av tänder. Migrationsverket får därefter ett sammanställt resultat från Rättsmedicinalverket. Resultatet skickas över säker förbindelse via SGSI.

## Datainspektionens vägledning

Inledningsvis ska framhållas att Datainspektionen endast kan meddela bindande besked inom ramen för ett tillsynsärende. Följande är därför endast allmän vägledning.

### *Personuppgiftsbehandling*

Migrationsverket har ställt frågan om det är möjligt att behandla personuppgifter genom att dessa överförs från Migrationsverket till Rättsmedicinalverket och sedan vidare till en extern leverantör med stöd av samtycke.

För att personuppgifter ska få behandlas krävs ett rättsligt stöd för samtliga åtgärder som vidtas, t.ex. att uppgifterna samlas in, lagras, bearbetas, sprids, sammanställs eller organiseras. Av Migrationsverkets samrådsförfrågan framgår att myndigheten avser att behandla personuppgifter, exempelvis LMA- och dossiernummer, genom att överföra dessa till Rättsmedicinalverket som sedan kommer att överföra uppgifterna vidare till en extern leverantör.

Personuppgiftsbehandling som sker i Migrationsverkets verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen regleras i utlänningsdatalagen (2016:27). Av 2 § utlänningsdatalagen framgår lagens tillämpningsområde. Behandling av personuppgifter inom ramen för en asylansökan faller inom lagens tillämpningsområde enligt 2 § 1 och 3 utlänningsdatalagen. Således ska samrådsfrågan bedömas utifrån de förutsättningar för behandling som utlänningsdatalagen ger.

Av 9 § utlänningsdatalagen framgår att Migrationsverket är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför.

I 11 och 12 §§ utlänningsdatalagen regleras uttömmande för vilka ändamål personuppgifter får behandlas av Migrationsverket i myndighetens verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Något ändamål som innebär en möjlighet att föra över personuppgifter till Rättsmedicinalverket och sedan vidare till extern leverantör finns inte enligt dessa bestämmelser.

Det regleras vidare i 13 § utlänningsdatalagen vissa situationer när personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information till vissa i bestämmelsen uppräknade aktörer eller om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning. Rättsmedicinalverket räknas inte upp i 13 § utlänningsdatalagen. Det finns inte heller något stöd i lag eller förordning för Migrationsverket att lämna ut personuppgifter till Rättsmedicinalverket.

Det ovan anförda talar för att Migrationsverket inte har möjlighet att behandla personuppgifter genom att föra över dessa till Rättsmedicinalverket och sedan vidare till extern leverantör i enlighet med beskrivningen i samrådsförfrågan. Någon möjlighet att behandla personuppgifter med stöd av samtycke finns inte i utlänningsdatalagen. Eftersom utlänningsdatalagen gäller i stället för personuppgiftslagen (1998:204), enligt 7 § utlänningsdatalagen, är det inte heller möjligt att behandla personuppgifter med stöd av samtycke i personuppgiftslagen.

Att det kan finnas stöd i bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, att efterge sekretessen med stöd av samtycke påverkar inte bedömningen av om personuppgiftsbehandlingen är tillåten enligt utlänningsdatalagen.

#### *Personuppgiftsbiträden*

Migrationsverket önskar vidare vägledning om behovet av personuppgiftsbiträdesavtal. Av samrådsförfrågan framgår bl.a. följande angående personuppgiftsbiträdesavtal. Enligt rutinen ska Rättsmedicinalverket teckna ett personuppgiftsbiträdesavtal med en upphandlad extern leverantör. Migrationsverkets personuppgiftsombud är emellertid av uppfattningen att det sannolikt behövs ett personuppgiftsbiträdesavtal redan mellan Migrationsverket och Rättsmedicinalverket samt även ett underbiträdesavtal mellan Rättsmedicinalverket och den upphandlade externa leverantören.

Enligt 8 § utlänningsdatalagen ska 3 § personuppgiftslagen tillämpas avseende definitioner. Av 3 § personuppgiftslagen framgår att ett personuppgiftsbiträde är den som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning. När den personuppgiftsansvarige anlitar

ett personuppgiftsbiträde ska det finnas ett skriftligt avtal, ett så kallat personuppgiftsbiträdesavtal enligt 30 § andra stycket personuppgiftslagen. Det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att avtalet finns.

Om personuppgiftsbiträdet anlitar ett eller flera underbiträden för någon viss behandling av personuppgifter ska det även mellan den personuppgiftsansvarige och underbiträdet finnas ett skriftligt avtal. Den personuppgiftsansvarige kan emellertid ge personuppgiftsbiträdet fullmakt att för den personuppgiftsansvariges räkning teckna personuppgiftsbiträdesavtal med anlitate underleverantörer.

Det första som Migrationsverket behöver reda ut är vem som kommer att vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som Rättsmedicinalverket kommer att utföra. Personuppgiftsansvarig är den som själv eller tillsammans med andra bestämmer ändamål och medel för behandlingen av personuppgifter. För en och samma behandling av personuppgifter kan det även finnas två eller flera personuppgiftsansvariga. För att någon ska anses som personuppgiftsansvarig räcker det nämligen att personen tillsammans med andra kan bestämma ändamålen med och medlen för behandlingen.

Om Rättsmedicinalverket endast ska behandla personuppgifter för Migrationsverkets räkning och i enlighet med Migrationsverkets instruktioner kan Rättsmedicinalverket vara ett personuppgiftsbiträde.

Rättsmedicinalverket kan däremot vara personuppgiftsansvarig om myndigheten ska behandla personuppgifter för egna ändamål och kan bestämma medlen för behandlingen, dvs. bestämma hur behandlingen ska gå till. Det krävs då att det finns ett rättsligt stöd för utlämnandet av personuppgifterna.

Migrationsverket undrar vidare om JO:s beslut med dnr 3032-2011 föranleder några särskilda överväganden för frågan om personuppgiftsbiträdesavtal. I beslutet riktar JO allvarlig kritik mot vissa vårdgivare för att ha ingått avtal om journalföring med ett företag trots att detta inte varit förenligt med regelverket om sekretess inom hälso- och sjukvården. Eftersom beslutet rör frågan om viss åtgärd varit förenlig med OSL påverkar beslutet inte bedömningen av när ett personuppgiftsbiträdesavtal behöver tecknas enligt utlänningsdatalagen och personuppgiftslagen.

*Föreslagna lagändringar i Ds 2016:37*

I promemorian lämnas förslag till ändringar i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97) som innebär att Migrationsverket ska bedöma en utlännings ålder tidigare i asylprocessen än vad som görs i dag. Migrationsverket ska enligt förslagen i promemorian ge sökanden tillfälle att genomgå en medicinsk åldersbedömning innan ett tillfälligt beslut fattas om att den sökande ska anses ha fyllt 18 år.

Promemorian innehåller ett förslag som innebär att en medicinsk åldersbedömning endast får utföras om den sökanden har gett sitt skriftliga samtycke. Detta samtycke lämnas endast till att en medicinsk åldersbedömning får utföras. Samtycket påverkar därför inte bedömningen av om det är tillåtet att behandla personuppgifter enligt utlänningsdatalagen eftersom det inte går att samtycka till sådan personuppgiftsbehandling.

Det finns inget förslag i promemorian som innebär några ändringar i utlänningsdatalagen. Som nämnts ovan finns det enligt 13 § utlänningsdatalagen en möjlighet att i vissa situationer behandla personuppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till vissa i bestämmelsen uppräknade aktörer eller om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning. Promemorian innehåller inte heller något förslag som innebär att det kommer att finnas stöd i lag eller förordning att tillhandahålla information enligt 13 § 2 utlänningsdatalagen. De föreslagna ändringar som föreslås i Ds 2016:37 innebär därför, såvitt Datainspektionen kan bedöma, inte någon annan bedömning av de svar som lämnas på frågorna ovan.

*Dataskyddsförordningen*

Den 25 maj 2018 kommer Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) att ersätta den svenska personuppgiftslagen.

Även om förordningen ska gälla direkt som lag i Sverige finns det möjligheter för varje land att föreskriva närmare regler för sådan personuppgiftsbehandling som normalt sker hos myndigheter. I vilken mån

de svenska särskilda regler som gäller i dag för olika myndigheter kan behållas eller behöver anpassas kommer att behöva utredas vidare innan förordningen börjar gälla. En särskild utredning, dataskyddsutredningen, har fått i uppdrag att se över vilka kompletterande bestämmelser som behövs på generell nivå till följd av förordningen. Det går därför i dagsläget inte att svara på om något av svaren på ovanstående frågor förändras genom den kommande dataskyddsförordningen.

Detta yttrande har beslutats av enhetschefen Nicklas Hjertonsson efter föredragning av juristen Maria Andersson.



Nicklas Hjertonsson



Maria Andersson