

Justitiedepartementet
Ju2016/06572/L7

Stockholm 2016-11-21

Remissvar på departementspromemorian Ds 2016:37 Åldersbedömning tidigare i asylprocessen

UNICEF Sverige tillstyrker förslaget att åldersbedömningar ska göras tidigare i asylprocessen under förutsättning att principen om helhetsbedömning, reell möjlighet till att överklaga beslut samt bevislätnadsregeln "benefit of the doubt" förtydligas.

Våra kommentarer på förslagen grundar sig på barns rättigheter enligt barnkonventionen, UNICEF skrift "Age Assessment: A Technical Note", samt UNICEFs och UNHCRs gemensamma riktlinjer kring barnets bästa i asylprocessen, "Safe & Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe".

Vi ser positivt på att regeringen presenterar förslag på åtgärder som kan förbättra situationen för barn i asylprocessen. Barn måste få möjlighet att styrka sin ålder under asylprövningen och det är viktigt att det finns rättssäkra metoder för att göra det. Detta för att säkerställa att barns särskilda rättigheter i asylprocessen tillgodoses. Vi vill dock betona vikten av att sätta rättssäkerheten i fokus och att beslut grundar sig på en helhetsbedömning och välgrundade underlag. Utgångspunkten måste fortsatt vara att den sökandes uppgift om ålder är gällande snarare än att utgå från att alla sökanden är vuxna. Vid välgrundat tvivel att ifrågasätta den uppgivna åldern kan medicinsk åldersbedömning vara befogad för att ge ett bredare underlag för åldersbedömning. Detta efter samtal med barnet och nyckelpersoner i dess omgivning.

UNICEF Sverige anser att det är fortsatt viktigt att betona att medicinska åldersbedömningar inte ensamt kan ligga till grund för en bedömning av en persons ålder. Den bör användas som en sista utväg då övriga metoder har uttömts och välgrundat tvivel kvarstår. Medicinska åldersbedömningar kan aldrig bli hundra procent säkra och faktiskt bestämma en exakt ålder. Trots förslag på nya utvecklade metoder är felmarginalen fortfarande relativt stor. Medicinska åldersbedömningar måste därmed kompletteras av andra underlag från exempelvis psykolog, barnläkare, lärare och socialsekreterare. Vidare ska den lägsta åldern i åldersspannet gälla i resultatet av den medicinska åldersbedömningen. Principen om "benefit of the doubt" är en erkänd bevislätnadsregel som har stöd i den internationella asyrrätten, EU-rätt och barnkonventionen och måste fortsatt respekteras. Detta innebär att vid tvivel ska beslut fattas till den sökandes fördel.

FN:s barnrättskommitté betonar vikten av att åldersbedömningar måste vara objektiva, rättvisa och barnanpassade för att förhindra att den fysiska integriteten hotas.¹ De menar i sin tolkning av barnkonventionens bestämmelser att åldersbedömningar måste vägledas av principen om barnets bästa och att vid tvivelaktiga situationer besluta till den sökandes fördel. Metoden får aldrig bli ett rutinförfarande och inte heller ensamt utgöra underlaget för att bedöma åldern på den person som söker asyl.

UNICEF Sverige ser positivt på att promemorian hänvisar till barnkonventionen och barns rättigheter. Vi anser dock att barnkonsekvensanalysen i promemorian är bristfällig. Det ekonomiska perspektivet och

¹ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 6 (CRC/C/GC/6)

motivering är mer utförligt än barnrättsperspektivet. Vi delar uppfattningen att det inte är lämpligt att vuxna bor med asylsökande barn, men det är samtidigt viktigt att det framkommer att det heller inte alltid är lämpligt att barn bor med asylsökande vuxna. Det har avslöjats flertalet fall där barn farit illa på asylboende då de bedömts vara vuxna i ett tidigt skede. Detta måste också beaktas i förslagen till förbättringar i asylprocessen. Att ifrågasätta barnets berättelse och uppgift om ålder ger stora konsekvenser för barn för tillförlitligheten. Proportionalitetsbedömning och barnkonsekvensanalyser måste alltid genomföras med barnets bästa i fokus.

Förslag enligt promemorian:

1. Tillfälligt beslut om ålder

Promemorians förslag: Om ett ensamkommande barn ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande ska Migrationsverket, om det finns skäl att ifrågasätta att sökanden är under 18 år men samtidigt inte är uppenbart att sökanden har fyllt 18 år, så snart som möjligt göra en åldersbedömning och fatta ett tillfälligt beslut om sökandens ålder. Beslutet ska gälla omedelbart. Ett slutligt ställningstagande till sökandens ålder ska göras i samband med det slutliga beslutet i ärendet om uppehållstillstånd.

UNICEF Sveriges kommentarer:

Tydliggöra när en medicinsk åldersbedömning är aktuell och fastställa rutiner och riktlinjer för åldersbedömningar.

Om förfarandet ska bedömas vara rättssäkert måste uppenbarhetsrequisitet tydliggöras om vilka skäl som är godtagbara för att ifrågasätta sökandens ålder. Om inte riskerar beslutet fattas på subjektiva bedömningar från enskild handläggare på Migrationsverket. Enligt nuvarande förslag är det i fall då *"var och en kan se att det rör sig om en vuxen"* godtagbart skäl. Det är inte möjligt att avgöra ålder på enbart utseende. Följaktligen måste det tydliggöras med kriterier för tvivelaktiga situationer samt fastställa rutiner för när beslut om medicinsk åldersbedömning är befogad, samt vilken information som ska inhämtas för att göra en bedömning. Exempel på kriterier kan vara fysiska och psykiska intryck som tydligt visar på under eller över 18 år, avsaknad av id-handlingar eller födelsebevis eller att barnet inte har kunskap om sin egen ålder.²

Medicinsk åldersbedömning får ej bli ett rutinförfarande. Det är ett ingrepp i den personliga integriteten för den sökande och kan uppfattas från den enskilde att de uppgifter man angivit inte ansetts trovärdiga. Endast vid tvivelaktiga fall, efter inhämtande av övriga skriftliga och muntliga uppgifter, där åldern fortfarande är tveksam kan medicinsk åldersbedömning vara aktuell. Samtliga förfaranden och beslut kring åldersbedömningen måste dokumenteras och om medicinsk åldersbedömning är aktuell måste detta tydligt motiveras med uppgifter om vilka initiala insatser som gjorts och vilka kompletterande uppgifter som har begärts in från relevanta aktörer. Vid tvivelaktiga situationer är det av stor betydelse att barnet informeras om anledningarna till detta för att inte bryta tillförliten och förtroendet.

Resultatet av en medicinsk bedömning måste värderas tillsammans med övrig bevisning som grund för beslut. Bevislätnadsregeln *"benefit of the doubt"* ska vara gällande. Vid tvivel ska därmed beslut fattas till den sökandes fördel.

Större tydlighet kring krav på kompletterande uppgifter från aktörer som varit i kontakt med barnet för att göra en helhetsbedömning av den sökandes ålder.

² UN Children's Fund (UNICEF), *Age Assessment: A Technical Note*, January 2013, available at: <http://www.refworld.org/docid/5130659f2.html>

UNICEF Sverige anser att en starkare skrivning bör införas som ställer krav på samordning och inhämtande av uppgifter från relevanta aktörer för att säkerställa en helhetsbedömning. I arbetet med att försöka fastställa ålder på den sökande är samordning med övriga aktörer så som socialtjänst, boendepersonal och andra aktörer som kommit i kontakt med barnet fundamental. För närvarande finns det möjlighet att inhämta uppgifter från socialtjänsten men detta görs mycket sällan då det inte är ett krav.³

Skillnaden mellan tillfälligt och slutgiltigt beslut.

Enligt förslaget kan tillfälligt beslut endast ändras om det inkommer skriftliga handlingar som styrker den sökandes identitet. Så som förslaget är utformat i dag blir det tillfälliga beslutet som regel det slutgiltiga beslutet. Det måste därmed ställas höga krav på rättssäkerhet då besluten kan leda till livsavgörande beslut för den sökande.

2. Medicinsk åldersbedömning innan ett tillfälligt beslut om ålder

Promemorians förslag: Innan Migrationsverket fattar ett tillfälligt beslut om ålder som innebär att sökanden ska anses ha fyllt 18 år ska Migrationsverket ge sökanden tillfälle att genomgå en medicinsk åldersbedömning. En medicinsk åldersbedömning får utföras endast om sökanden har gett sitt skriftliga samtycke. Kostnaden för den medicinska åldersbedömningen ska betalas av staten.

UNICEF Sveriges kommentarer:

Vi ser positivt på att Migrationsverkets utredningsansvar har utökats och att möjligheten för den sökande att genomgå en medicinsk åldersbedömning därmed förstärks. Krav på samtycke att genomgå medicinsk åldersbedömning från den sökande måste dock förtydligas. Att samtycke kan beviljas genom god man eller offentligt biträde för barnets räkning är inte tillräckligt. Vi anser att det måste ske i samråd och samförstånd med barnet där den sökande måste få en möjlighet att själv yttra sig och vara delaktig i beslutet. Barns rätt att komma till tals i beslut som berör dem är en grundläggande rättighet för barn och utgör en utav barnkonventionens grundprinciper. Bestämmelsen finns också uttryckt i utlänningslagen⁴. Dialogen mellan den sökandes offentliga biträde och god man är också av central betydelse då expertis och ansvar kring asylprocessen finns hos det offentliga biträdet snarare än hos god man.

1. Information om medicinsk åldersbedömning

Promemorians förslag: Bestämmelsen i utlänningsförordningen att Migrationsverket ska lämna information till ett ensamkommande asylsökande barn om möjligheten att genomgå en läkarundersökning för att fastställa barnets ålder ska justeras så att den överensstämmer med förslaget om att Migrationsverket ska erbjuda medicinska åldersbedömningar. Informationen ska innehålla upplysningar om undersökningsmetoden, eventuella konsekvenser som resultatet av den medicinska åldersbedömningen kan få för prövningen av ansökan om uppehållstillstånd och att konsekvensen av ett nekat samtycke till medicinsk åldersbedömning utan godtagbar anledning kan bli att den sökande bedöms ha fyllt 18 år. Informationen ska lämnas på ett språk som den sökande kan förstå.

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige noterar att förslagen till ändringar i utlänningsförordningen speglar bestämmelserna i EU:s asylprocedurdirektiv. Vi anser dock att informationskyldigheten bör sträcka sig längre än att bistå med information på ett språk som den sökande kan förstå. Informationen behöver vara utformad på ett barnanpassat sätt och Migrationsverket måste så långt det är möjligt säkerställa att den sökande förstått informationen. I informationen till den sökande om processen måste det tydligt framkomma att medicinsk

³ Utlänningslag (2005:716) 17:1

⁴ Utlänningslag (2005:716) 1:11

åldersbedömning utgör ett av flera bevisunderlag för att styrka sin ålder och att den således inte ensamt kan ligga till grund för beslut om den sökandes ålder. Information om bevislätnadsregel "benefit of the doubt" måste också tydligt framgå. Sökande bör även ges skälig tid att ta ställning samt erbjudas stöd från god man eller annan ställföreträdare under hela processen.

Vi ställer oss frågande till förslaget om att nekat samtycke utan godtagbar anledning ska leda till att den sökande bedöms som vuxen. Om det ändå kvarstår måste det tydliggöras vilka skäl som är godtagbara och att de ska tillämpas utifrån principen om barnets bästa. Utöver fysiskt eller psykiskt hälsotillstånd bör kulturella och könsmässiga aspekter alltid beaktas.

3. Rätt att överklaga tillfälligt beslut om ålder

Promemorians förslag: Migrationsverkets tillfälliga beslut om ålder ska kunna överklagas till en migrationsdomstol.

UNICEF Sveriges kommentarer:

Vi ser positivt på att beslut kring åldersbedömning ska kunna överklagas men ifrågasätter dess reella verkan då det tillfälliga beslutet blir direkt gällande. Den sökande måste ges en reell möjlighet att överklaga beslutet. Om det tillfälliga beslutet ändå ska anses omedelbart gällande måste ärendena om överklagan prioriteras och hanteras skyndsamt. Så som förslagen ser ut i dag så finns det fortfarande ingen möjlighet att överklaga beslut kring uppskrivning av ålder i de så kallat uppenbara fallen, utan genomförd åldersbedömning. Detta ser vi som ett utestående problem utifrån rättssäkerheten för den sökande och måste därför ses över.

4. Offentligt biträde

Promemorians bedömning: Förslagen i promemorian medför inget behov av ändringar i utlänningslagens regler om offentligt biträde.

UNICEF Sveriges kommentarer:

Så som lagen är utformad i dag har de sökande som fått sin ålder uppskriven genom uppenbarhetsrekvisitet inte rätt att överklaga beslutet och inte heller rätt till offentligt biträde. Detta anser vi bör ändras för att ge samtliga sökande som omfattas av åldersbedömningar rätt att överklaga med ett offentligt biträde förordnat.

5. Ikraftträdande

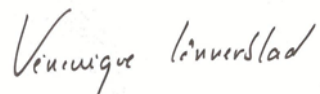
Regeringens förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 maj 2017. De nya föreskrifterna i utlänningslagen ska inte tillämpas om ansökan om uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket före den 1 februari 2017.

UNICEF Sveriges kommentarer:

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att fördjupa kunskapen om magnetkameraundersökning som metod för medicinska åldersbedömningar av 18-årsgränsen inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd. I Socialstyrelsens uppdrag ingår det att se över om de metoder som Rättsmedicinalverket avser att använda skulle kunna kompletteras. Myndigheten ska lämna en delrapport till Regeringskansliet senast den 30 april 2017. Uppdraget ska sedan slutredovisas till Regeringskansliet senast den 30 november 2017.

UNICEF Sverige noterar att lagändringarna föreslås träda i kraft innan Socialstyrelsen lämnat in sin slutrapport kring säkra medicinska åldersbedömningar. Vi anser att samtliga underlag kring användandet, och säkra metoder för medicinska åldersbedömningar, bör vara utredda innan lagen träder i kraft.

UNICEF Sverige



Véronique Lönnerblad
Generalsekreterare

Underlaget är framtaget av Karin Ödquist Drackner, barnrättsjurist UNICEF Sverige. För kontakt och eventuella frågor: karin.odquist@unicef.se