

Till Justitiedepartementet
Christiana Lyrestam

Yttrande över departementspromemorian "Åldersbedömning tidigare i asylprocessen"

Ds 2016:37, ärende Ju2016/06572/L7,

Flyktinggruppernas Riksråd, FARR, har beretts tillfälle att lämna synpunkter till förslaget som innebär att utlänningars ålder ska bedömas tidigare i asylprocessen än idag, att tillfälliga beslut om ålder ska kunna fattas, att medicinsk åldersbedömning ska erbjudas innan tillfälligt beslut fattas samt att det tillfälliga beslutet ska kunna överklagas.

Allmänna synpunkter

FARR anser att det har varit en mycket otillfredsställande ordning att en åldersbedömning inte har betraktats som ett beslut trots att det har stor rättsverkan på många områden. Vi är därför positiva till grundidén i promemorian. FARR instämmer i att det är olämpligt att vuxna asylsökande hamnar i boenden för barn, men erinrar om att det är än mer olämpligt att barn hamnar i boenden för vuxna.

Efter många års erfarenhet av åldersbedömningar som i olika perioder gjorts under täckmantlar av vetenskaplighet och rättssäkerhetsgarantier, men ändå präglats av huvudprincipen att hellre fälla än fria, så är vi angelägna om att regleringen nu utformas så att den inte ger utrymme för skönsmässighet.

Sammanfattning av yrkanden:

FARR välkomnar att åldersbedömningar ska utformas som beslut, att besluten ska vara tillfälliga, och att de ska gå att överklaga. Vi anser dock att förslaget bör ändras på följande punkter:

- Alla beslut om ändring av ålder ska föregås av rätt till utredning och överklagande, utan undantag för "uppenbart" vuxna.
- Fri bevisprövning ska råda, utan inskränkning till id-handlingar.
- Vägran att underkasta sig medicinsk undersökning får inte i sig användas som bevis för åldern.
- Vid kvarstående osäkerhet ska den uppgivna åldern gälla.
- Det tillfälliga beslutet ska gälla när det vunnit laga kraft.
- Barnet ska ha rätt till offentligt biträde vid överklagande av beslut om ålder.

Synpunkter och kommentarer till förslagen

Nuvarande ordning för bedömning av ålder i asylprocessen

Åldersbedömningar av ensamkommande asylsökande barn har gjorts med mer eller mindre godtyckliga metoder i olika omgångar. Under en period röntgades praktiskt taget alla, varefter hela osäkerhetsintervallet utnyttjas till barnets nackdel (gällde kring 2005, dokumenterat av journalister som granskat samtliga ärenden under en period). När nya riktlinjer införts med krav på ett osäkerhetsintervall till barnets fördel, upphörde i praktiken åldersbedömningarna under en period. Detta ledde i sin tur till problem med att vuxna placerades i ungdomsboenden. Istället började åldersbedömningar göras "okulärt", dvs efter tjänstemannens egen uppfattning. Detta ledde återigen till tveksamma bedömningar och mycket kritik.

Sedan socialstyrelsen kommit med nya riktlinjer 2012 gjordes upphandlingar som skulle leda till att barnläkare gjorde bedömningarna med röntgen som en del av underlaget. Men även detta system havererade då Migrationsverket begärde ut underlaget och ville bedöma det själva. Barnläkarna ville inte medverka då deras utlåtanden ersattes av icke-medicinares bedömning av underlaget. Under en period har få utredningar och relativt få åldersbedömningar gjorts - med undantag för en rush av snabba uppskrivningar i anslutning till registrering, under slutet av förra året. De senaste två-tre månaderna har dock en mycket stor mängd åldersuppskrivningar gjorts igen, nu oftast på beslutdagen och utan utredning. Nästan hälften av de ensamkommande barn från Afghanistan som fått beslut under 2016 har samtidigt fått sin ålder uppskriven, trots att inga nya metoder ännu har införts.

Idag "erbjuds" ensamkommande barn medicinsk undersökning för att bevisa sin ålder. Med medicinsk undersökning avses i praktiken röntgen, trots att socialstyrelsens riktlinjer förutsatte en allsidig medicinsk undersökning av barnläkare.

Ett grundläggande problem som inte kommer att lösas av den föreslagna lagändringen är att ålder inte går att fastställas på medicinsk väg. Det som visas med en röntgenundersökning - vilken metoden än är - är att personen med en viss sannolikhet befinner sig inom ett visst åldersspann. Att utfallet är korrekt betyder precis detta, inte att personen har en viss ålder. Den som utifrån en sådan undersökning uppfinner ett födelsedatum kan bara göra det genom att gissa.

Att Migrationsöverdomstolen i en olyckligt formulerad dom har beskrivit röntgenundersökning som ett "skriftligt bevis" medan framlagda id-handlingar samtidigt framtogs allt bevisvärde ändrar inte på faktum. Id-handlingar från ett land där korrruptionen är utbredd kan bara med en viss sannolikhet visa åldern. Men detsamma gäller för varje röntgenundersökning oavsett i vilket land den görs.

För en bedömning av ålder - vuxenhetsgrad - som har betydelse för hur barnet/ungdomen bäst borde placeras med jämnåriga i boende och skola skulle en social beteendebedömning av de professionella som står barnet nära, tillsammans med en bedömning av barnets berättelse och sätt att berätta, sannolikt utgöra den bästa bevisningen. Detta har dock mer eller mindre avfärdats av migrationsöverdomstolen genom påpekandet att ålder inte kan bevisas "muntligt". Ålder kan dock inte heller bevisas skriftligt.

Vi bör helt enkelt odmjukt utgå från att det idag inte existerar någon metod att bevisa en ålder.

EU:s asylbyrå rekommenderar att om en medicinsk åldersutredning har gjorts och den ålder som barnet har uppgivit finns inom felmarginalerna bör denna ålder gälla. Detta är i linje med principerna om barnets bästa och "the benefit of the doubt". EU:s asylprocedurdirektiv innehåller den något

annorlunda men likartade regeln att om det fortfarande råder oklarhet om åldern efter utredning, så ska den uppgivna åldern gälla.

Migrationsverket uppger att deras intresse av åldersbedömningen inte är att fastställa ett födelsedatum utan att bedöma om barnet fyllt 18 eller inte. Trots detta resulterar bedömningen i just ett datum, med omedelbara och skarpa konsekvenser. Eftersom datumet vanligen sätts så att barnet fyller 18 samma dag som beslutet meddelas, förloras i ett slag boende, god man, rätt till full vård, i vissa fall offentligt biträde. Med boendet försvinner ofta hela det sociala sammanhanget och även skolgången, eftersom barnet som 18-åring inte har rätt att komma in på en nationell gymnasielinje efter språkintrouktion - och i många fall över huvud taget inte kan fortsätta terminen ut, utan att skaffa eget boende eller bo "på gatan" för att kunna gå kvar i skolan. Självfallet uppstår dessa problem även för den som fyller 18 på naturlig väg, men genom åldersbedömningen på beslutsdagen är förändringen abrupt och ibland oväntad.

En annan konsekvens som sällan uppmärksammas är diskrepansen mellan barnets id-handlingar och uppehållstillståndskortet, om barnet så småningom får uppehållstillstånd. Även om id-handlingarna inte har bedömts som tillräckligt tillförlitliga av svenska myndigheter, så betyder det inte att en ambassad kan väntas gå med på att utfärda ett nytt personbevis eller ett nytt pass med det uppenbart (sic) påhittade födelsedatum som står i uppehållstillståndskortet som Migrationsverket utfärdat. Detta förhindrar utlandsresor och kan ställa till allehanda problem i framtiden då personen har några kontakter med hemlandet rörande familjeåterförening, ägotvister, giftermål eller något annat.

En olycklig konsekvens av en ändrad ålder är att justeringen i sig kan uppfattas som ett tecken på att den asylsökande inte är trovärdig, vilket påverkar bevisskraven som ställs i asylprövningen. Detsamma förekommer när en id-handling avfärdas som opålitlig och detta spiller över i att den sökande anses mindre trovärdig. Inga av dessa resonemang ska förekomma i en kvalificerad trovärdighets- och tillförlitlighetsbedömning, men de förekommer ändå både i muntliga förklaringar till den sökande och i beslut.

Behovet av ändrade regler

Vi instämmer i att det behövs ändrade regler för åldersbedömning, och att ett av skälen är att vuxna inte ska placeras på ungdomsboenden. Med anledning av det vi beskrivit ovan ser vi också ett behov av ändrade regler för att barn inte ska placeras i vuxenboenden och för att åldersbedömningar inte ska få olyckliga och onödiga konsekvenser för asylsökande, vare sig de är barn eller unga vuxna.

Bedömning av ålder i ett tidigare skede i asylprocessen

Vi välkomnar att åldersbedömningar ska utformas som beslut, att besluten ska vara tillfälliga, och att de ska gå att överklaga.

Enligt vår erfarenhet finns det mycket olika uppfattningar om vem som "uppenbart" är vuxen. Det förekommer att handläggare håller fast vid att en person är "uppenbart" vuxen även om det inkommer intyg från personer som har kontakt med barnet som säger motsatsen - och då åldern alltså definitionsmässigt inte är uppenbar. Det skulle vara mycket olyckligt om just uppenbarhetsbedömningarna inte skulle följas upp med en grundligare bedömning och inte heller kunna överklagas. Det skulle lämna utrymme för godtycke, och ligga frestande nära till hands att överutnyttja under tider med hög belastning i systemet eller hos den individuella handläggaren. Det ger också ett onödigt utrymme för förutfattade meningar.

Vi motsätter oss därför undantaget för bedömning av "uppenbart" vuxna när det gäller rätt till utredning och möjlighet att överklaga.

Vi ser ingen anledning att begränsa möjligheten att ändra det tillfälliga beslutet till de fall då tillförlitliga id-handlingar inkommit. Åldersbedömningar görs i de allra flesta fall för personer från länder vars id-handlingar regelmässigt ifrågasätts. Dessa ungdomar erbjuds vanligen redan i dag att komma in med id-handlingar om de vill protestera mot en bedömning - varefter id-handlingen slentrianmässigt avfärdas som "utan bevisvärde" när den unge har anskaffat det begärda, ibland med kostnader eller fara för anhöriga eller andra bekanta.

Bedömningar från professionella som möter barnet bör få större betydelse efter ett antal månader, då de hunnit bilda sig en uppfattning. Fri bevisprövning bör tillämpas i detta avseende precis som i andra. Vi motsätter oss därför ett förarbetsuttalande som innebär att endast id-handlingar kommer att accepteras som bevis.

Vi är också tveksamma till formuleringen om samtycke. Att en person inte medverkat bör inte leda till att barnet betraktas som vuxet, inte heller att bevisbördan vänds till att barnet måste bevisa att åldern inte är den som Migrationsverket anger. Bedömningen ska alltid göras så korrekt som möjligt utifrån den information som finns, utan inslag av åldersuppskrivning som bestraffning.

Vi ställer oss undrande till att en ännu inte genomförd bedömning kan "kvarstå".

Resonemanget att "du är vuxen tills du motbevisat det" förekommer tyvärr hos Migrationsverket även i ärenden där det inte alls är fråga om att ha vägrat undersökning. Det är av stor betydelse att föreskrifterna blir tydliga kring att en kvarstående osäkerhet ska leda till att uppgiven ålder erkänns, i enlighet med asylprocedurdirektivet, eller åtminstone att en uppgiven ålder som ryms inom osäkerhetsintervallet ska erkännas, så som EASO rekommenderar.

Att Migrationsverket utan bevis ändrar en ålder får inte påverka trovärdighetsbedömningen i asylärendet, så som nu ibland sker. Vi skulle glädja oss åt ett klart och tydligt förarbetsuttalande, som poängterar detta!

Vi förstår inte varför det tillfälliga beslutet måste gälla omedelbart och inte kan anstå tills det vunnit laga kraft - om så sker. Med de konsekvenser vi beskrivit ovan av en ändrad ålder, skulle det vara mycket lämpligt att ett visst rådrum ges genom att det tillfälliga beslutet blir gällande om och när det trätt i kraft. Avsikten med lagändringen torde inte vara att slå undan benen varken för barn eller unga vuxna.

Vi anser att åldersbedömningarna och deras konsekvenser talar för att barn alltid ska förordnas offentligt biträde. I avsaknad av en sådan ordning anser vi att offentligt biträde ska beviljas för överklagande av beslut om ålder, såväl tillfälligt som slutligt beslut.

Kostnader och andra konsekvenser

Vi finner det märkligt att inte konsekvenserna för den person vars ålder ändras över huvud taget nämns.

Slutkommentar

Vi väntar fortfarande på utvärderingen av nya metoder för medicinsk åldersbedömning. Regeringen bör uppmana Migrationsverket att avstå från "okulär" åldersbedömning i väntan på de nya metoderna.

Allt talar för att det fortfarande efter den 17 maj kommer att finnas någon metod att faktiskt bestämma ålder, möjligen att med större säkerhet bedöma ett troligt intervall.

Vad Migrationsverket egentligen behöver är att avgöra om den asylsökande ska bedömas som vuxen eller inte. Det är mycket olyckligt att detta sker genom att uppfinna ett födelsedatum, något som med överväldigande sannolikhet ger barnet en felaktig identitet, oavsett om den uppgivna identiteten var riktig eller inte. Vi rekommenderar att regeringen återkommer med ett förslag om att asylsökandes behov och rättigheter på olika områden ska kunna avgöras utifrån om personen bedöms vuxen, men utan att därvid fastställa ett påhittat födelsedatum.

På uppdrag av FARR:s styrelse

Sanna Vestin, ordförande

Charlotta Lagnander, jurist och styrelsemedlem