

Kritik mot Migrationsverket som utan att ha haft fog för det beslutade om en asylsökandes ålder innan beslut i asylärendet fattades

Beslutet i korthet: Den 7 maj 2013 ansökte AA om asyl i Sverige. Han saknade identitetshandlingar, men uppgav att han var 16 år. AA hade tidigare sökt asyl i Österrike. Efter en förfrågan från Migrationsverket accepterade Österrike att i enlighet med Dublinförordningen återta ansvaret för prövningen av AA:s asylansökan. Accepten var giltig t.o.m. den 5 december 2013. Den 3 december 2013, under ärendets handläggning, beslutade Migrationsverket att AA skulle betraktas som vuxen, vilket vid den tidpunkten var en förutsättning för att en överföring skulle kunna ske. Någon överföring genomfördes emellertid inte eftersom tidsfristen för denna löpte ut redan den 5 december 2013.

JO har tidigare uttalat att utgångspunkten vid en bedömning av om en sökande är vuxen eller underårig bör vara att bedömningen ska ske i samband med att ett beslut fattas i asylärendet. Fram till dess bör den ålder som sökanden uppgett vid ansökningstillfället godtas, om det inte är alldeles uppenbart att uppgiften är felaktig. I beslutet uttalar JO att denna princip ska gälla även då en överföring enligt Dublinförordningen kan bli aktuell. Den åldersuppgift som den asylsökande har lämnat vid ansökningstillfället ska i normalfallet godtas fram till dess att Migrationsverket fattar ett beslut om överföring eller något annat slutligt beslut i ärendet.

Migrationsverket kritiseras för att ha tagit ställning till AA:s ålder innan man fattade ett slutligt beslut i ärendet och för att den bedömningen getts formen av ett icke överklagbart beslut med omedelbara rättsverkningar för AA.

Inledning

Många barn kommer till Sverige för att söka asyl utan att ha föräldrar eller någon annan vårdnadshavare med sig (s.k. ensamkommande barn).

En asylsökande som är under 18 år har vissa rättigheter under asylprocessen, t.ex. rätt till god man, skolgång och särskilt boende. Åldern har även betydelse för hur Migrationsverket hanterar asylärendet. Om ärendet gäller någon som är under 18 år, ska verkets prövning göras med beaktande av barnets bästa och med en något generösare bedömning av om det finns ömmande omständigheter än vad som gäller för vuxna. (Se 1 kap. 2 och 10 §§ och 5 kap. 6 § utlänningslagen.)

Den asylsökandes ålder kan också ha betydelse för vilket land som ska ansvara för prövningen av asylansökan. Regler för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvar för prövningen när en medborgare från tredjeland har sökt asyl i flera

medlemsstater finns i en EU-förordning, den s.k. Dublinförordningen (EU nr 604/2013, EG nr 343/2003 före den 1 januari 2014).

Anmälan

I en anmälan till JO klagade BB på Migrationsverkets hantering av ett asylärende som gällde AA. BB var tidigare god man för AA, som den 7 maj 2013 ansökt om asyl i Sverige som ensamkommande barn. BB invände bl.a. mot att Migrationsverket under handläggningens gång gjort bedömningen att AA var över 18 år. Bedömningen hade dokumenterats i en tjänsteanteckning den 3 december 2013. Tjänsteanteckningen hade sedan hanterats som ett omedelbart verkställbart beslut, vilket bl.a. ledde till att AA fick flytta från sitt boende. AA hade inte fått yttra sig över utredningen. Han hade inte heller möjlighet att få verkets bedömning prövad.

Utredning

JO hämtade in Migrationsverkets handlingar i ärendet och begärde att Migrationsverket skulle yttra sig över AA anmälan. Verket uppmanades även att redogöra för varför åldersbedömningen inte kunnat göras i samband med det slutliga beslutet. Av Migrationsverkets (generaldirektören CC) yttrande och de inhämtade handlingarna framgick bl.a. följande.

Handläggningen av det aktuella ärendet

I samband med sin asylansökan den 7 maj 2013 uppgav AA att han var 16 år. Migrationsverket registrerade honom som underårig i sitt ärendehanteringssystem. AA saknade emellertid dokument som kunde styrka hans identitet. Av den anledningen och på grund av hans utseende och beteende uppstod tveksamheter kring AA:s faktiska ålder.

Migrationsverkets inledande utredning visade att AA även hade ansökt om asyl i Österrike. Verket sände därför den 4 juni 2013 en begäran till Österrike om att i enlighet med Dublinförordningen återta ansvaret för AA:s asylansökan. Österrike accepterade detta. Accepten var giltig t.o.m. den 5 december 2013. Den 18 juni 2013 informerade Migrationsverket AA om att Dublinförordningen var tillämplig i hans ärende och att ärendet handlades vid en av verkets Dublinenheter.

Den 17 juli 2013 lämnades ärendet över från Dublinenheten till en asylprövningsenhet för åldersutredning. BB informerades den 28 november 2013 om resultatet av utredningen.

I en tjänsteanteckning den 3 december 2013 uttalade Migrationsverket att AA inte hade gjort sannolikt att han var underårig, och att hans födelsedatum skulle ändras. AA registrerades därefter som vuxen och ärendet återlämnades till Dublinenheten för fortsatt handläggning. Den 6 december 2013 konstaterade en beslutsfattare vid Dublinenheten att tidsfristen för en överföring till Österrike hade löpt ut och att Sverige därmed hade tagit på sig ansvaret för att pröva AA:s asylansökan.

BB framförde invändningar mot åldersbedömningen till Migrationsverket. Den 9 december 2013 informerade Migrationsverket honom om att AA:s asylansökan skulle prövas i Sverige och att verket skulle ta slutlig ställning i åldersfrågan vid den prövningen. BB:s synpunkter skulle då kunna beaktas.

Vid ett samtal hos Migrationsverket den 12 december 2013 underrättades AA och BB bl.a. om att AA måste flytta till ett annat boende till följd av åldersbedömningen.

Migrationsverkets bedömning av handläggningen

Migrationsverket redovisade bl.a. följande om varför åldersbedömningen inte kunde göras i samband med det slutliga beslutet i AA:s ärende:

I det nu aktuella ärendet har sökanden anfört att han är underårig. Han har inte uppvisat några identitetshandlingar. Migrationsverket har därför med stöd av officialprincipen genomfört bland annat ett åldersorienterat samtal samt en medicinsk åldersutredning. Detta för att underlätta för sökanden att uppfylla sin bevisbörda. Ingen av dessa åtgärder eller några andra omständigheter i ärendet har dock medfört att sökanden uppfyllt sin bevisbörda. Han har således inte gjort sin uppgivna ålder sannolik.

Eftersom sökanden inte har gjort sannolikt att han är underårig har Migrationsverket kommit fram till att han ska betraktas som vuxen. Detta är ett beslut som har fattats under ärendets handläggning, ett sådant beslut är enligt 14 kap. 3 § utlänningslagen inte överklagbart.

I detta sammanhang bör det nämnas att Migrationsverkets handläggning av ärendet följer verkets rutiner som framgår av RCI 19/2012 [Rättsligt ställningstagande angående åldersbedömning] samt VCI 12/2013 (vägledning inom verksamhetsområde Asylprövning). Av RCI 19/2012 s. 2 stycke 5 framgår bland annat att vid indikationer på att överföring enligt Dublinförordningen kan komma i fråga, kan det finnas fog för att redan innan slutligt beslut ta ställning till om det sannolikt rör sig om en underårig eller vuxen asylsökande. Detta har dokumenterats genom en tjänsteanteckning i enlighet med vad som föreskrivs i VCI 12/2013. Migrationsverkets handläggning av barnärenden enligt Dublinförordningen måste även beakta EU-domstolens dom den 6 juni 2013 i mål MA, BT och DA mot Secretary of State for the Home Department (mål C-648/11). Enligt domen kan en medlemsstat bli skyldig att pröva en asylansökan gjord av en minderårig även om Dublinförordningen är tillämplig. För att Migrationsverket ska kunna avgöra om Sverige ska pröva asylansökan måste beslutet avseende åldern således ske innan beslut fattas avseende tillämpligheten av Dublinförordningen. Den slutliga bedömningen av tillförlitligheten av lämnade åldersuppgifter görs i samband med att Migrationsverket avgör ärendet. Vid ett eventuellt avslag på ansökan går detta förstås att överklaga.

Det bör även erinras om att åldersbedömningen har andra konsekvenser än de som avser frågan om uppehållstillstånd. Ensamkommande barn placeras på särskilda boenden, har rätt till skolgång, erhåller en god man samt har andra rättigheter och förmåner som är barnspecifika. Vid beaktande av barnets bästa måste man bland annat beakta dessa omständigheter. Det framstår som tveksamt att någon som anför att hon eller han är ett barn, men som inte förmår att uppfylla sin bevisbörda trots bistånd från Migrationsverket, god man och offentligt biträde, ska bo i ett barnboende under hela asylprocessen med andra sökande som har gjort sin ålder sannolik och således är barn. Att beakta barnets bästa och tillämpa ett barnperspektiv i dessa sammanhang innebär inte nödvändigtvis att en sökande ska förbli registrerad som barn när sökanden inte har gjort sannolikt att han är ett barn. Detta bland annat

eftersom ett sådant beslut innebär att man åsidosätter barnperspektivet och barnets bästa för andra barn på boendet som då ska bo med en vuxen.

Sammanfattningsvis finner Migrationsverket att verkets agerande i detta ärende är förenligt med gällande rätt, verkets vägledande dokument, JO 2013/14 s. 361 (dnr 4107-2011) och särskilt med beaktande av [MIG 2014:1].

I en komplettering till sitt yttrande tillade Migrationsverket i huvudsak följande. I ärenden som handläggs enligt Dublinförordningen kan den asylsökandes ålder vara helt avgörande för vilken medlemsstat som ska pröva ansökan. Det krävs därför en åldersutredning innan ett beslut i ärendet om uppehållstillstånd kan fattas. Om en åldersutredning visar att den sökande gjort sannolikt att han eller hon är underårig prövas asylansökan i Sverige. Om den asylsökande inte har gjort sannolikt att han eller hon är underårig gäller enligt Dublinförordningen i stället principen om första asylland. Att ta ställning till ålder i samband med ett beslut om uppehållstillstånd låter sig därför svårligen göras innan det står klart vilken medlemsstat som har att pröva ansökan om uppehållstillstånd. Migrationsverkets beslut om ålder kan överklagas först i samband med beslutet om överföring till första asylland.

I fråga om AA tillade Migrationsverket bl.a. följande. Migrationsverket begärde att Österrike skulle återta ansvaret för AA:s asylansökan och Österrike accepterade detta mot bakgrund av då gällande praxis. Det ändrade rättsläget efter EU-domstolens avgörande (C-648/11) innebar att frågan om AA var underårig eller inte var avgörande för om en överföring till Österrike kunde ske. Migrationsverket tog därför ställning i åldersfrågan innan beslutet om uppehållstillstånd fattades. Det som har skett i ärendet har varit i enlighet med verkets rutiner (VCI 12/2013).

Rättslig reglering m.m.

Ansvarigt land

När det gäller asylansökningar som gjorts före den 1 januari 2014 tillämpas den då gällande Dublinförordningen (EG nr 343/2003). Enligt förordningen ska en vuxen persons asylansökan i allmänhet prövas av den medlemsstat som han eller hon först reste in i (principen om första asylland). För ett ensamkommande barn gäller i stället att hans eller hennes asylansökan ska prövas av den medlemsstat där ansökan lämnades in (se kapitel III art. 6 andra stycket i Dublinförordningen).

Om ett ensamkommande barn har ansökt om asyl i flera medlemsstater är det den medlemsstat där den asylsökande befinner sig som är ansvarig för prövningen (se EU-domstolens avgörande den 6 juni 2013 i mål C-648/11).

I de fall Migrationsverket finner att en annan medlemsstat ska ansvara för prövningen ska verket, efter samråd med den berörda medlemsstaten, överföra den asylsökande dit. Migrationsverkets beslut om överföring är ett slutligt beslut som kan verkställas omedelbart, även om det överklagas. Verkställigheten ska ske så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader från det att den andra medlemsstaten accepterade att återta ansvaret för prövningen av sökandens rätt till asyl. Om överföringen inte görs inom denna tidsfrist övergår ansvaret för

prövningen till den medlemsstat där sökanden befinner sig. (Se kap. V art. 20.1 d, e och 20.2 i Dublinförordningen.)

Åldersbedömningar

Det är den asylsökande som ska göra sin identitet och ålder sannolik. Den som uppger sig vara underårig har i den meningen bevisbördan för detta (se bl.a. MIG 2014:1).

Det finns inte någon metod med vilken det är möjligt att med säkerhet bestämma en persons ålder. Om den asylsökande saknar tillförlitliga identitetshandlingar och åldern har betydelse för Migrationsverkets handläggning måste verket göra en åldersbedömning.

I ett tidigare JO-beslut framhålls att det, med hänsyn till de konsekvenser en åldersbedömning får för ensamkommande asylsökande som uppger att de är underåriga, är av stor vikt att bedömningen genomförs på ett så rättssäkert sätt som möjligt. En grundläggande förutsättning är att den baseras på ett tillfredsställande beslutsunderlag. Beslutsunderlaget för en asylsökandes ålder kan förändras under ärendets gång. Utgångspunkten bör därför enligt JO vara att bedömningen av om en sökande är vuxen eller underårig ska ske i samband med att ett beslut fattas i asylärendet. Fram till dess bör den ålder som sökanden uppgett vid ansökningstillfället godtas, om det inte är alldeles uppenbart att uppgiften är felaktig. (Se JO 2013/14 s. 361, dnr 4107-2011.)

Migrationsverkets rättschef har i ett rättsligt ställningstagande den 5 juli 2012 om åldersbedömning (RCI 19/2012) beskrivit hur verkets personal ska förfara när det blir aktuellt att bedöma en asylsökandes ålder. Detta ersattes den 11 juni 2014 av ett nytt rättsligt ställningstagande (RCI 13/2014) med i sak samma innehåll. I ställningstagandet anges att bedömningen av om sökanden är vuxen eller underårig normalt ska ske i samband med ett beslut i asylärendet och endast manifesteras i själva beslutet. När det gäller undantag från denna huvudregel anges bl.a. följande:

För helt uppenbara fall, dvs. fall där var och en utan närmare överväganden klart kan se att det rör sig om en vuxen (eller i vissa fall underårig) person, kan åldern redan vid ansökningstillfället ifrågasättas. Det ska röra sig om sökande vars utseende och beteende över huvud taget inte ger något utrymme för någon annan bedömning.

I dessa uppenbara fall bör ställningstagandet manifesteras i en tjänsteanteckning och bedömningen om att det rör sig om en vuxen bör medföra att den sökande inte erbjuds särskilt boende, inte är berättigad till god man etc. [---]

Vid indikationer på att överföring enligt Dublinförordningen kan komma i fråga, kan det finnas fog för att redan innan slutligt beslut ta ställning till om det sannolikt rör sig om en underårig eller vuxen asylsökande, eftersom den frågan i vissa fall kan vara helt avgörande för om begäran om återtagande eller övertagande till annan EU-stat kan ske.

Bedömning

Som framhålls i det ovan angivna JO-beslutet är det från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att en åldersbedömning görs på ett tillfredsställande beslutsunderlag, och bedömningen ska i normalfallet göras i samband med att ett beslut fattas i asylfrågan. Det är också utgångspunkten i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande. Frågan är om det finns anledning att se annorlunda på saken i de asylärenden där Dublinförordningen är aktuell och där det slutliga beslutet alltså kan bli att en överföring ska ske.

Enligt Migrationsverkets uppfattning måste åldersbedömningen göras innan det slutliga beslutet fattas, eftersom åldern kan vara helt avgörande för om en överföring enligt Dublinförordningen ska ske och verkets handläggning måste anpassas efter detta.

Jag är införstådd med att den asylsökandes ålder har betydelse för hur ärendet ska handläggas och har inga invändningar mot att den preliminära uppfattning som åldersutredningen har lett fram till får avgöra inriktningen på Migrationsverkets handläggning fram till dess att verket beslutar i frågan om överföring. Däremot finns det enligt min mening invändningar från rättssäkerhetssynpunkt mot att hantera saken på det sätt Migrationsverket har gjort i AA:s ärende. I tjänsteanteckningen den 3 december 2013 redovisas den åldersutredning som gjorts i ärendet och det anges att verket anser att AA inte har gjort sannolikt att han är under 18 år och att man därför ändrar hans födelsedatum. I stället för en preliminär åldersbedömning för att avgöra om ärendet skulle handläggas som ett Dublinärende har bedömningen fått formen av ett icke överklagbart beslut med omedelbara rättsverkningar för AA.

Den ordning som Migrationsverket tillämpat innebar att AA, som fram till dess hade ansetts vara under 18 år, förlorat sin rätt till bl.a. god man, skolgång och särskilt boende under den fortsatta asylprocessen. Det är inte acceptabelt. Migrationsverket har inte heller fört fram några argument som visar varför detta skulle vara nödvändigt.

Min uppfattning är således att asylärenden där den sökande har uppgett att han eller hon är underårig ska behandlas på samma sätt oavsett om en överföring enligt Dublinförordningen kan bli aktuell. Den åldersuppgift som den asylsökande har lämnat vid ansökningstillfället ska i normalfallet godtas fram till dess Migrationsverket fattar beslut om en överföring eller något annat slutligt beslut i ärendet. Som framgått ovan utesluter detta inte att resultatet av en åldersutredning påverkar inriktningen på handläggningen, och att ärendet kan flyttas till en annan enhet.

Bedömningen av om en asylsökande är vuxen ska alltså normalt sett göras i samband med ett beslut om överföring eller med ett slutligt beslut i asylärendet och endast manifesteras i det beslutet. I de helt uppenbara fallen – som

Migrationsverket uttrycker saken, där var och en utan närmare överväganden kan se att det rör sig om en vuxen – får frågan hanteras på annat sätt.

Av utredningen i AA:s ärende framgår att det var tveksamt om hans egna åldersuppgifter stämde, men ingenting tyder på att verket skulle ha uppfattat dem som uppenbart oriktiga vid ansökningstillfället den 7 maj 2013.

Beslutet att AA skulle bedömas som vuxen fattades den 3 december 2013, vilket var två dagar innan fristen för överföring till Österrike löpte ut. Vid den tidpunkten måste det ha stått klart för Migrationsverket att det inte skulle vara praktiskt möjligt att överföra AA till Österrike och att hans asylansökan därför skulle komma att prövas i Sverige. Under de omständigheterna fanns det, oavsett verkets uppfattning om behovet av undantagsregler för s.k. Dublinärenden, ingen anledning att besluta om AA:s ålder under handläggningen.

Migrationsverket ska alltså kritiseras för att ha tagit ställning till AA:s ålder innan man fattade ett slutligt beslut i ärendet och för att man gett bedömningen av AA:s ålder formen av ett icke överklagbart beslut med omedelbara rättsverkningar för honom.

Jag förutsätter att Migrationsverket ser över sina riktlinjer för hur man ska förfara vid indikationer på att en överföring enligt Dublinförordningen kan komma att ske, när det blir aktuellt att bedöma en asylsökandes ålder.

Ärendet avslutas.