

Justitieombudsmannen
Cecilia Renfors**Inspektion av Migrationsverket, region Stockholm, asylprövningen,
den 2–4 maj 2017**

Inledning

Justitieombudsmannen Cecilia Renfors, byråchefen Maria Wagermark, områdesansvariga föredraganden Annika Pallvik Fransson, föredragandena Lisa Wiberg, Emma Wännström och Therese Persson samt notarien Madelen Rosblom genomförde en inspektion av Migrationsverket, region Stockholm, asylprövningen, den 2–4 maj 2017. Inspektionen avsåg handläggningen av ärenden som rör barn utan vårdnadshavare (BUV-ärenden) vid asylprövningsenheterna i Solna och hade ett särskilt fokus på hur Migrationsverket hanterar frågan om sökandens ålder.

Inspektionens genomförande

Inspektionen genomfördes i Migrationsverkets lokaler på Pyramidvägen i Solna, och inleddes med ett möte där den tillförordnade regionchefen Magnus Rodin, sektionscheferna Therese Lindström och Jaak Meri, kanslichefen My Rabenius, verksamhetsexperten Viktor Ahlinder, enhetscheferna Camilla Engström, Charlotte Kirotar och Maria Persson Tornberg, samt teamledarna Sabina Jungward och Katrin Nyman deltog.

Vid mötet gav Cecilia Renfors och Annika Pallvik Fransson en kort presentation av JO och redogjorde för syftet med inspektionen. Sektionschefen Therese Lindström redovisade regionens organisation och arbetssätt. Hon redogjorde också för regionens rutiner för att hämta in samtycke till en medicinsk åldersbedömning och för beställning av sådana från Rättsmedicinalverket samt de förändringar i handläggningen av BUV-ärenden som föranletts av de bestämmelser om åldersbedömningar som trädde i kraft den 1 maj 2017.

Under inspektionen granskades akter. Kompletterande upplysningar om handläggningen av vissa ärenden hämtades in. Medarbetare från JO närvarade vid tre asylutredningar.

Inspektionen avslutades med ett möte med Magnus Rodin och övrig personal där Cecilia Renfors sammanfattade vad som kommit fram vid granskningen.

Presentation av organisation och arbetssätt

Vid mötet uppgav Therese Lindström i huvudsak följande om regionens organisation och arbetssätt när det gäller BUV-ärenden.

Region Stockholm har kontor i Solna, Sundbyberg och Märsta, samt på Arlanda flygplats. Regionen har även ett kontor i Visby som arbetar med tillstånds- och mottagningsfrågor. Under 2016 arbetade Visbykontoret även med asylprövning. Regionen tar emot ansökningar om asyl i Solna och Märsta, samt på Arlanda flygplats när ansökan sker i samband med inresa. Inom kort kommer alla nya ansökningar att tas emot i Solna och ansökningar om förlängning av tillstånd med anledning av bestämmelserna i lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige kommer att tas emot i Märsta.

Asylprövningsenheter finns på samtliga orter utom Visby. Kontoret på Arlanda flygplats handlägger inte BUV-ärenden. Totalt finns det tio asylprövningsenheter i regionen och en enhet som bereder och fördelar ärenden till asylprövningsenheterna. Fördelningsenheten och fyra av asylprövningsenheterna är belägna i Solna där även regionkansliet är placerat.

Regionen arbetar utifrån den omarbetade skyddsprocessen som Migrationsverket införde under 2016 (se Instruktion om den omarbetade skyddsprocessen den 15 februari 2016, KCI-03/2016). När det gäller BUV-ärenden har verket tagit fram en instruktion för den inledande handläggningen med anledning av de bestämmelser om åldersbedömningar som trädde i kraft den 1 maj 2017 och möjligheten att beställa medicinska åldersbedömningar från Rättsmedicinalverket (se Instruktion med rättslig vägledning avseende initialprocessen för barn utan vårdnadshavare i skyddsprocessen, KCI 41-2017). BUV-ärenden med ansökningsdatum från och med den 1 februari 2017 ska handläggas enligt denna instruktion. Region Stockholm hade vid tidpunkten för inspektionen 3 500 öppna BUV-ärenden varav 100 ansökningar som kommit in under 2017, 260 under 2016 och 3 150 under 2015. Av de ärenden som kom in 2015 och 2016 hade 1 350 ärenden ännu inte fördelats på någon asylprövningsenhet. Vid tidpunkten för inspektionen prövades ansökningar från 2015. Tillgången till tolkar medger cirka 100 utredningar per vecka. Ärenden där sökanden i närtid fyller 18 år, där medicinsk åldersbedömning är beställd eller där det finns särskilda skäl, såsom ohälsa, prioriteras. Även ärenden där underårigheten ifrågasätts och där Migrationsverket överväger att fatta beslut som innebär att sökanden bedöms vara 18 år eller äldre prioriteras.

Region Stockholm var tillsammans med region Nord först med att beställa medicinska åldersbedömningar från Rättsmedicinalverket. Regionen gjorde sin första beställning den 20 mars 2017 och hade fram till inspektionen i början av maj gjort 230 beställningar och hämtat in 296 samtycken. Regionen hade ännu inte fått någon åldersbedömning från Rättsmedicinalverket och hade inte någon uppgift om hur många sökande som inte lämnat sitt samtycke.

Muntliga utredningar

Medarbetare från JO närvarade vid tre muntliga asylutredningar som rörde underåriga utan vårdnadshavare. Vid utredningarna medverkade ett offentligt biträde, en tolk och den underåriges gode man. Intervjuerna genomfördes på ett professionellt och ledigt sätt. Bemötandet var mycket bra. Handläggarna tog paus och föredrog vad som kommit fram för en beslutsfattare som gav vägledning om vilka ytterligare frågor som skulle ställas. Vid intervjuerna gavs det offentliga biträdet tillfälle att ställa frågor. Sökandena fick relevant information inför och efter intervjun, t.ex. om den fortsatta handläggningen och om kommunikering av protokoll och landinformation. Utredningarna tog 2,5–3 timmar, inklusive pauser.

Granskning av akter

Granskningens omfattning

Vid inspektionen granskades de fem äldsta öppna BUV-ärendena. I dessa ärenden var granskningen inriktad på handläggningstiden och på om handläggningen skett på ett rättssäkert sätt.

Vidare granskades 90 BUV-ärenden där avslagsbeslut meddelats vid någon av asylprövningsenheterna i Solna. Granskningen omfattade de 20 senast avslutade ärendena där sökandens uppgivna ålder godtagits, de 50 senast avslutade ärendena där åldern skrivits upp i samband med avslagsbeslutet och de 20 senast avslutade ärendena där åldern skrivits upp innan det slutliga beslutet fattades. I samtliga dessa ärenden var granskningen framför allt inriktad på hur frågan om sökandens ålder hanterats.

Vid inspektionen granskades även fem ärenden som handlagts vid någon av asylprövningsenheterna i Solna där sökanden inte samtyckt till att genomgå en medicinsk åldersbedömning vid Rättsmedicinalverket. I dessa ärenden granskades framför allt hur sökanden tillfrågades, vilken information som gavs och till vem.

Slutligen granskades de tio BUV-ärenden som senast skrivits av vid någon av asylprövningsenheterna med anledning av att sökanden avvikit, inte hörsammat kallelser eller liknande. Syftet med denna granskning var att undersöka vilka åtgärder Migrationsverket vidtagit för att komma i kontakt med sökanden.

Regionen hade inför inspektionen tagit fram de ärenden som skulle granskas. Dossiererna var sorterade enligt JO:s anvisningar.

Inför inspektionen hade JO även bett regionen att ta fram de fem ärenden som senast återförvisats från en migrationsdomstol på grund av bristande utredning eller liknande av sökandens ålder. Något sådant ärende fanns dock inte i regionen när inspektionen inleddes. Ett ärende kom dock in till regionen under inspektionen och granskades. Eftersom det endast rör sig om ett ärende redovisas inte resultatet av granskningen.

I informationssyfte hade JO även bett att få ta del av ett par ärenden i regionen där Rättsmedicinalverket genomfört en medicinsk åldersbedömning. Vid tidpunkten

för inspektionen hade Rättsmedicinalverket inte kommit in med någon sådan åldersbedömning. JO har i efterhand fått ta del av en av de första åldersbedömningar som överlämnats till regionen från Rättsmedicinalverket.

Totalt granskades 110 ärenden. Vid granskningen gjordes i huvudsak följande iakttagelser.

De äldsta öppna BUV-ärendena

Samtliga ärenden var 22–23 månader gamla och rörde asylsökande som uppgett att de var 15–16 år vid ansökningstillfället.

I alla ärenden hade handläggningen inletts relativt snabbt. Därefter hade handläggningen stannat av i perioder om 6–13 månader. Några anteckningar om skälen för dröjsmålen eller hur den fortsatta handläggningen var planerad fanns inte i de handlingar som granskades. I ett fall framgick dock att handläggningen drog ut på tiden på grund av att sökandens offentliga biträde och gode man inte tog ställning till frågan om medicinsk åldersbedömning, trots upprepade påminnelser från Migrationsverket, och i ett fall framgick det att handläggningstiden berodde på en annan myndighets dröjsmål. Vid granskningen noterades att en begäran om förtur hade kommit in i ett ärende och beaktats av Migrationsverket.

I samtliga ärenden var dokumentationen, registreringen av handlingar och ordningen i akten god.

De senast avslutade BUV-ärendena

Ärenden där Migrationsverket godtagit sökandens uppgift om sin ålder

Handläggningstiden i dessa ärenden var i ett fall 10 månader och i de flesta övriga 16–19 månader. Åldern på sökandena var 12–17 år vid ansökningstillfället. Utredningen om sökandens ålder såg olika ut i ärendena. I ett ärende hade sökanden styrkt sin ålder med identitetshandlingar. I ett par fall hade frågan om åldern tagits upp vid ett särskilt ålderssamtal eller vid ett fördjupat mottagningsamtal, men i övriga fall hade åldern utretts först vid asylutredningen. I några fall hade uppgifter hämtats in från socialtjänsten i sökandens boendekommun med stöd av 17 kap. 1 § utlänningslagen.

Det framgick av handlingarna att samtliga sökande fått en god man och ett offentligt biträde. En tolk hade närvarat när det behövdes. I två ärenden framgick att det offentliga biträdet inte närvarat vid asylutredningen respektive vid ett mottagningsamtal där frågor om bl.a. åldern och skyddsbehovet diskuterades ingående. I två fall var inte den gode mannen med vid den muntliga asylutredningen.

I de granskade ärendena framgick att Migrationsverket i det slutliga beslutet som regel framhöll att sökanden inte gjort sin identitet sannolik men däremot att han eller hon var underårig. Att sökanden var underårig beaktades därefter vid prövningen av skyddsbehovet och möjligheten för sökanden att återvända till sitt hemland.

Asylprövningsenheten hade skickat besluten till det offentliga biträdet och till en mottagningsenhet, som sedan kallade till ett underrättelsesamtal. Det noterades dock att det i besluten fanns en sändlista där det framgick att en kopia skickas till sökanden, den gode mannen, mottagningsenheten och det offentliga biträdet. Migrationsverkets personal upplyste om att sökanden och den gode mannen får kopian först vid underrättelsesamtalet.

Dokumentationen och ordningen i akterna var överlag god. Det noterades dock att närvaron vid de muntliga asylutredningarna inte alltid dokumenterades genom att de förtryckta alternativen kryssades för i protokollen.

Ärenden där Migrationsverket skrivit upp åldern i samband med det slutliga avslagsbeslutet

Handläggningstiden var i de flesta av dessa ärenden 11–16 månader och i några fall 17–21 månader. Den ålder sökandena uppgett i de granskade ärendena var 14–17 år.

I många ärenden framgick att en inledande åldersbedömning gjorts, att sökanden informerats om vikten av att man klarlägger sin identitet och om möjligheten att komma in med en medicinsk åldersutredning. I samtliga fall hade åldern behandlats vid asylutredningen, även om det hade gjorts relativt kortfattat i några fall. I två ärenden hade asylutredningen hållits genom videokonferens då sökanden befunnit sig på annan ort. Migrationsverkets personal upplyste om att användningen av videokonferens vid asylutredningar har föregåtts av en försöksverksamhet i dialog med offentliga biträden och gode män. Metoden används främst när vuxna asylsökande befinner sig på annan ort men det händer att den också används i BUV-ärenden för att undvika långa resor för de underåriga. Då ska biträdet och den gode mannen vara hos den underårige. Normalt överförs dock ärendet till en asylprövningsenhet närmare sökanden.

I majoriteten av ärendena hade uppgifter hämtats in med stöd av 17 kap. 1 § utlänningslagen från sökandens boendekommun. Av de yttranden som socialnämnderna lämnat in till Migrationsverket framgick att socialförvaltningarna normalt sett hämtade in uppgifter från det boende eller det familjehem som sökanden bodde i och från personal på sökandens skola. I en del fall lade socialförvaltningen även egna iakttagelser till grund för yttrandet. Även om formuleringarna skilde sig åt angavs i yttrandena huvudsakligen att de iakttagelser som de berörda hade gjort av sökanden och de uppgifter som de hade tillgång till inte utgjorde skäl att ifrågasätta den uppgivna åldern. I några fall angav dock socialnämnden att det kommit fram uppgifter från t.ex. boendepersonal om att sökanden bedömdes vara äldre än vad han eller hon själv uppgett. I några yttranden hade socialnämnden angett att nämnden inte hade den expertkunskap som krävdes för att göra en åldersbedömning.

I besluten skrev Migrationsverket som regel upp åldern så att 18-årsdagen sammanföll med dagen för det slutliga beslutet. Motiveringarna i åldersfrågan

skilde sig dock åt. I flera fall hade verket dragit slutsatsen att eftersom sökanden inte kunde göra sin uppgivna ålder sannolik hade han eller hon därmed inte heller gjort sin underårighet sannolik. I några fall angavs utförligt hur bevisningen värderats och varför de muntliga uppgifterna som sökanden lämnat inte gav stöd åt den uppgivna åldern. I flera fall motiverades dock inte uppskrivningen på annat sätt än att man redogjorde för vilken bevisning som fanns för att därefter göra en sammantagen bedömning. I de ärenden där uppgifter från en socialnämnd hämtats in värderades i många fall inte yttrandet på annat sätt än att det ingick i den samlade bedömningen. I några fall uttalade Migrationsverket att yttrandet hade ett lågt bevisvärde eftersom det inte framgick på vilket underlag uppgifterna baserats eller att yttrandet baserats på subjektiva bedömningar och inte en medicinsk bedömning. Det fanns även beslut där socialnämndens yttrande inte nämndes alls.

I samtliga fall framgick det av handlingarna att sökanden fått en god man och ett offentligt biträde. En tolk hade närvarat när det behövdes. I ett ärende framgick att det offentliga biträdet inte närvarat vid ett mottagningsamtal där frågor om bl.a. åldern och skyddsbehovet diskuterades ingående.

Överlag var dokumentationen och ordningen i akterna god. Det noterades dock att en inledande tjänsteanteckning om att de uppgivna uppgifterna om åldern låg till grund för registreringen saknades i flera ärenden. Det noterades även att det i ett antal ärenden var svårt att se vilka handlingar som kommunicerats och till vem.

I majoriteten av ärendena framgick att Migrationsverket hade underrättat sökanden om beslutet vid ett underrättelsesamtal. En kopia på beslutet hade dessförinnan skickats till det offentliga biträdet.

Ärenden där Migrationsverket skrivit upp åldern före det slutliga beslutet

I några av dessa ärenden var handläggningstiden 12–13 månader, i ett var handläggningstiden 27 månader och i övriga 16–19 månader. Sökandenas uppgivna ålder var 15–17 år.

I majoriteten av ärendena skrevs åldern upp i direkt anslutning till ansökan. Bedömningen var dokumenterad i en kortfattad tjänsteanteckning där det angavs att det inte fanns något utrymme att göra någon annan bedömning än att sökanden uppenbart var över 18 år. Vilka omständigheter bedömningen grundade sig på redovisades normalt sett inte. I ungefär hälften av fallen framgick av tjänsteanteckningen att fler än en tjänsteman deltagit i bedömningen. I några fall registrerades ett födelsedatum för sökanden som innebar att 18-årsdagen sammanföll med dagen för ansökan. I några fall ändrades endast födelseåret i det datum som sökanden själv uppgett vara födelsedatum. I några ärenden skrevs åldern upp först efter det att uppgifter om åldern kommit in till Migrationsverket, t.ex. genom identitetshandlingar som sökanden själv gett in i ärendet eller i ett tidigare ärende. Åldern skrevs då upp i enlighet med uppgifterna.

Något ytterligare underlag för att bedöma åldern hämtades inte in efter den inledande uppskrivningen, men sökanden fick i ett antal fall information om möjligheten att själv komma in med en medicinsk åldersbedömning.

Vid asylutredningen ställdes normalt frågor om åldern, utom i de fall där åldern skrivits upp på grund av sökandens ingivna handlingar eller då sökanden även utifrån den uppgivna åldern var över 18 år vid tidpunkten för utredningen. Det noterades också att sökanden och det offentliga biträdet i flera fall föreföll godta Migrationsverkets åldersbedömning. I det slutliga beslutet hänvisades som regel endast till den tidigare bedömningen i åldersfrågan och någon ytterligare motivering lämnades inte.

I samtliga fall framgick det av handlingarna att sökanden fått ett offentligt biträde och att tolk hade närvarat när det behövdes. Överlag var dokumentationen och ordningen i akterna god.

I majoriteten av ärendena framgick att Migrationsverket expederade beslutet till det offentliga biträdet och därefter underrättade sökanden vid ett underrättelsesamtal.

Ärenden där sökanden inte samtyckt till att genomgå en medicinsk åldersbedömning

I fyra av de fem granskade ärendena hade sökanden fått skriftlig information om möjligheten att genomgå en medicinsk åldersbedömning vid Rättsmedicinalverket. I ett av dessa fall hade informationen skickats med mejl till det offentliga biträdet som i sin tur kontaktade sökanden och den gode mannen. I de övriga ärendena riktades informationen till den gode mannen. Det offentliga biträdet hade då fått information för kännedom. I ett fall framgick endast att informationen lämnades muntligen i samband med asylutredningen.

Av den information som gavs till sökanden framgick att sökanden fick ett rådrum på fem dagar och att ett eventuellt samtycke skulle lämnas vid besök på en mottagningsenhet. I en version av det informationsblad som lämnas framgick också att om sökanden avstod från att genomgå en medicinsk åldersbedömning ville Migrationsverket veta anledningen till det.

De senast avskrivna ärendena

Fyra ärenden hade skrivits av på grund av att sökanden avvikit. Av handlingarna framgick att Migrationsverket hade haft kontakt med t.ex. socialtjänsten, sökandens gode man eller offentliga biträde. Inte i något fall framgick det att Migrationsverket försökt komma i direktkontakt med sökanden. De övriga ärendena hade avskrivits av andra skäl än att sökanden avvikit eller inte hörsammat kallelser från Migrationsverket.

JO Renfors bedömning

Inledande kommentarer

Frågan om hur BUV-ärenden ska hanteras och hur åldersbedömningar ska genomföras har fått stor uppmärksamhet på senare tid. En bidragande orsak till detta är det stora antal unga asylsökande som kom till Sverige under 2015, men också bl.a. de svårigheter som är förknippade med medicinska åldersbedömningar och genomförandet av dem.

Vintern 2016 inspekterade jag och mina medarbetare Migrationsverkets asylprövningsverksamhet i region Syd och granskade bl.a. hur åldersfrågan hade hanterats i ärenden där sökanden uppgett att han eller hon var under 18 år. Med anledning av det som kom fram vid granskningen uttalade jag mig bl.a. om Migrationsverkets åldersutredningar, uppenbarhetsbedömningar, underrättelser samt handläggningstider i ärenden med unga asylsökande. (Se JO:s inspektionsprotokoll, dnr 5625-2016).

Mot bakgrund av det som kom fram vid inspektionen och med beaktande av de förändringar som sker på området, bl.a. Rättsmedicinalverkets uppdrag att genomföra medicinska åldersbedömningar och de bestämmelser om åldersbedömningar som numera införts, såg jag skäl att ägna fortsatt uppmärksamhet åt dessa frågor. Den nu genomförda inspektionen är ett led i detta.

Det allmänna intrycket från inspektionen var att dokumentationen och ordningen i akterna var god. Vidare framgick att bestämmelserna om förordnande av offentligt biträde, anlåtande av tolk och skyldigheten att ansöka om god man generellt hade iakttagits i ärendena. Jag har dock vissa synpunkter på det offentliga biträdets roll och närvaro, särskilt i de ärenden Migrationsverket erbjuder sökanden en medicinsk åldersbedömning genom Rättsmedicinalverkets försorg och där åldersbedömningar ska göras tidigare i processen. Jag återkommer till dessa frågor.

De äldsta öppna BUV-ärendena

Under de senaste åren har jag följt och uttalat mig om Migrationsverkets långa handläggningstider i bl.a. asylärenden (se bl.a. JO 2016/17 s. 646, dnr 2132-2015). Jag har även noterat att handläggningstiden i BUV-ärenden inte skiljer sig nämnvärt från de ärenden som rör vuxna, trots att det måste ställas stora krav på att handläggningstiden för ärenden som rör underåriga hålls korta (se JO:s inspektionsprotokoll, dnr 5625-2016, s. 13, JO 2016/17 s. 643, dnr 539-2015, och JO:s beslut den 1 december 2014, dnr 4759-2013). Jag kan också konstatera att Migrationsverket i sina senaste prognoser beräknar en längre genomsnittlig handläggningstid för BUV-ärenden än för andra ärenden och att en handläggningstid på tre till fyra månader i genomsnitt är möjlig att uppnå först under senare delen av 2018 (se Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognoser i juli och oktober 2017, s. 47 respektive s. 41).

Handläggningstiderna har påverkats av det stora antalet asylsökande 2015. Att handläggningen periodvis stannat av i de äldsta öppna ärendena som granskades var därför förväntat. Migrationsverket har uppgett att myndigheten har genomfört insatser för att förkorta handläggningstiderna. Jag ser naturligtvis positivt på att verket vidtar åtgärder för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna och vill framhålla vikten av rutiner som säkerställer en regelbunden uppföljning av ärendehantering (se också mitt beslut den 19 september 2017, dnr 5600-2016 m.fl.).

De senast avslutade BUV-ärendena

Det offentliga biträdets närvaro vid muntliga utredningar

I ett av de granskade ärendena närvarade inte sökandens offentliga biträde vid den muntliga asylutredningen. Detta ger mig anledning att lyfta fram att den muntliga asylutredningen i många fall är sökandens enda tillfälle att beskriva sina skyddsskäl muntligen. Denna del av utredningen är således central i handläggningen av ärendet. Att sökanden biträds av en person med juridiska kunskaper och som är väl förtrogen med utlänningslagstiftningen borgar inte bara för att handläggningen sker på ett rättssäkert sätt, utan ger också förutsättningar för att utredningen blir fullständig. Det är mot den bakgrunden man måste se bestämmelserna i utlänningslagen som ger underåriga rätt till ett offentligt biträde i bl.a. ärenden om utvisning. Med den utgångspunkten är det en självklarhet att det offentliga biträdet ska närvara vid den muntliga asylutredningen. Som huvudregel bör det gälla även om sökanden, eller den gode mannen, godtar att det offentliga biträdet inte är närvarande.

Vid granskningen kom det fram i ett par ärenden att det offentliga biträdet inte hade varit närvarande vid mottagningssamtal där frågor om bl.a. ålder och skyddsbehov diskuterades ingående. Jag har förståelse för att följdfrågor om sådant som identitet och skyddsbehov kan behöva ställas inledningsvis för att få en översikt av ärendet. När samtalet får formen av ett utredningssamtal där fördjupade frågor ställs om t.ex. ålder och skyddsbehov finns dock skäl för Migrationsverket att överväga sökandens behov av den hjälp ett offentligt biträde ska tillhandahålla. Detta är naturligtvis särskilt viktigt när sökanden är underårig.

I detta sammanhang noterar jag också att ett s.k. fördjupat ansökningsamtal ska utgöra underlaget för det tillfälliga åldersbeslutet enligt Migrationsverkets nya instruktion med rättslig vägledning avseende initialprocessen för barn utan vårdnadshavare i skyddsprocessen (KCI 41-2017). Det är vid detta samtal som den medicinska åldersbedömningen ska erbjudas om det finns skäl för det. I instruktionen anges att sökanden ska få möjlighet att diskutera frågan enskilt med sin ställföreträdare i närvaro av det offentliga biträdet. Ställföreträdare för barnet är den gode mannen eller, om ett sådant inte är förordnat, det offentliga biträdet (se 18 kap. 3 § utlänningslagen). Eftersom åldersfrågan inte bara är av betydelse för handläggningen av ärendet utan i hög grad för bedömningen av behovet av skydd och frågan om uppehållstillstånd, vill jag även här framhålla vikten av att sökandens offentliga biträde är närvarande och kan bistå sökanden och

ställföreträdaren med de rättsliga råd som kan behövas. Det bör enligt min mening normalt sett inte förekomma att en medicinsk åldersbedömning erbjuds utan att den asylsökande har fått ett offentligt biträde.

Videokonferens vid asylutredningen

En annan iakttagelse som gjordes vid granskningen av hur Migrationsverket genomför sin utredningsskyldighet var att verket i några fall genomfört den muntliga utredningen genom videokonferens, i stället för att handläggaren träffade sökanden personligen. Att Migrationsverket genomför asylutredningar med underåriga genom videokonferenser har även framgått i JO:s löpande klagomålshantering.

Den muntliga asylutredningen är obligatorisk (se 1 kap. 11 § och 13 kap. 1 § utlänningslagen). Som jag beskrivit ovan är den normalt det enda tillfället som sökanden får att beskriva sina skyddsskäl muntligen. Det är av avgörande betydelse att den genomförs på ett sätt som gör att sökanden känner sig trygg med förfarandet och kan berätta om sina skyddsskäl. En väl utförd muntlig asylutredning är alltså mycket viktig för att underlaget för Migrationsverkets bedömning ska bli så fullständigt som möjligt, och bidrar till att sökanden känner tilltro till handläggningen av ärendet. När det t.ex. gäller deltagande genom videokonferens vid en muntlig förhandling i förvaltningsdomstolarna avgörs lämpligheten av detta i varje enskilt fall med beaktande av vilken typ av mål som det är fråga om, vem det är som ska delta genom videokonferens och vad förhandlingen handlar om. Typiskt sett har det bedömts vara mindre lämpligt att barn och ungdomars medverkan i mål om omhändertagande sker genom videokonferens. (Se von Essen, Förvaltningsprocesslagen, Zeteo den 7 september 2017, kommentaren till 14 §.) Dessa utgångspunkter är relevanta också vid asylutredningar. Enligt min mening bör asylutredningar genom videokonferens så långt det är möjligt undvikas när det gäller underåriga.

Yttranden från socialnämnden vid åldersutredningen

I asylprocessen gäller att Migrationsverket har ett utredningsansvar som förvaltningsmyndighet, även om en asylsökande som påstår sig vara underårig har bevisbördan för att göra sin ålder sannolik. Verket har dessutom ett utvidgat utredningsansvar i ärenden med ett starkt skyddsintresse. I Migrationsverkets rättsliga kommentar angående bedömning av ålder i asylärenden (SR 35/2015), som gällde till den 29 maj 2017, angavs att verket i normalfallet uppfyllt denna skyldighet genom att informera sökanden om möjligheten att genomgå en läkarundersökning, hålla en muntlig utredning samt genom att t.ex. hämta in ett yttrande från socialtjänsten i enlighet med 17 kap. 1 § utlänningslagen. Av den bestämmelsen följer att socialnämnden ska lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden om Migrationsverket begär det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd. Såvitt framgår av Migrationsverkets nya instruktion om initialprocessen för barn utan vårdnadshavare kommer yttranden från socialnämnden även fortsättningsvis att hämtas in i viss omfattning, särskilt i ärenden där det saknas skriftlig bevisning.

I många av de granskade ärendena där Migrationsverket skrivit upp sökandens ålder i samband med det slutliga beslutet hade Migrationsverket hämtat in ett yttrande från socialnämnden. I flera fall beaktades yttrandet inte på annat sätt än att det angavs i beslutet att man gjort en samlad bedömning av bevisningen om sökandens ålder. I andra fall nämndes inte yttrandet alls i beslutet eller avfärdades med att det inte framgick av yttrandet på vilket underlag det hade baserats eller att det hade baserats på subjektiva bedömningar och inte en medicinsk bedömning. Liknande observationer gjordes vid inspektionen i region Syd (se JO:s inspektionsprotokoll, dnr 5625-2016 s. 8 f.).

Mot bakgrund av det som kommit fram finns det anledning att framhålla att uppgifter som lämnas av en socialnämnd om en asylsökandes personliga förhållanden är ett komplement till den utredning i övrigt som kan finnas i ett ärende. De bör alltså behandlas som en del av den bevisning om identiteten som ska bedömas i det enskilda fallet och värderas från fall till fall enligt principen om fri bevisprövning (se MIG 2011:1 och MIG 2014:1).

Uppenbarhetsbedömningar av åldern

Fram till maj 2017, då nya bestämmelser om att tillfälliga beslut om sökandens ålder ska fattas tidigt i asylprocessen infördes, gällde att bedömningen av om sökanden är vuxen eller underårig som utgångspunkt skulle ske i samband med att det slutliga beslutet i asylärendet fattades. Om det var uppenbart att sökanden var över 18 år kunde det dock finnas skäl att ta ställning till åldern redan vid ansökningstillfället. (Se JO 2013/14 s. 361, dnr 4107-2011, och JO 2015/16 s. 361, dnr 6942-2013, MIG 2014:1 och Migrationsverkets rättsliga kommentar angående bedömning av ålder i asylärenden (SR 35/2015).) Även i den ordning som nyligen införts undantas uppenbara fall. I förarbetena till de nya bestämmelserna betonas att med uppenbara fall menas endast otvetydigt klara fall, där det inte finns något utrymme för en annan bedömning än att sökanden är vuxen. Det ska alltså vara tydligt för var och en att det rör sig om en vuxen, eller finnas bevisning som tveklöst klarlägger sökandens ålder. (Se prop. 2016/17:121 s. 17 f.)

Vid inspektionen i region Syd fann jag i majoriteten av de ärenden där Migrationsverket bedömt att sökanden uppenbart var över 18 år skäl att ifrågasätta om det fanns förutsättningar att skriva upp åldern utan närmare utredning (se JO:s inspektionsprotokoll, dnr 5625-2016, s. 15). I de ärenden som nu granskades var det däremot möjligt att förstå uppenbarhetsbedömningen utifrån utredningen i ärendet. I många fall framgick också att sökanden och det offentliga biträdet godtog verkets bedömning. Det fanns också exempel på ärenden där identitetshandlingar senare gavs in som visade att sökanden var äldre än vad han eller hon påstått inledningsvis. Det sammantagna intrycket var att man vid asylprövningen i region Stockholm tillämpade uppenbarhetsrequisitet på det sätt som föreskrivs.

Motiveringar av beslut

I ett asylärende har sökanden bevisbördan för att göra sitt skyddsbehov och sin identitet sannolik. Även om sökanden inte kan göra sin identitet och faktiska ålder sannolik är det många gånger avgörande om sökanden i vart fall förmår göra sannolikt att han eller hon är underårig. Vid granskningen av de beslut där Migrationsverket skrivit upp åldern i det slutliga beslutet framkom att man i flera fall inte hållit dessa frågor åtskilda. För förståelsen av beslutet är det dock viktigt att man på ett tydligt sätt skiljer på frågorna och anpassar beslutet till de omständigheter som är relevanta för just det aktuella ärendet (se t.ex. Migrationsspråksutredningens betänkande Begripliga beslut på migrationsområdet, SOU 2013:37, s. 165 och JO:s inspektionsprotokoll, dnr 5625-2016 s. 12 och 14.). Höga krav på att den individuella bedömningen klart ska framgå av beslutet borgar även för att en sådan bedömning faktiskt görs och att den sökandens individuella skyddsskäl blir tillräckligt utredda.

Underrättelser

Vid granskningen av avslagsbesluten framgick att det i besluten regelmässigt angavs att en kopia av beslutet skickas till sökanden, den gode mannen, en mottagningsenhet inom Migrationsverket och till det offentliga biträdet. Vid samtal med verkets personal framgick att i praktiken skickas dock beslutet endast till det offentliga biträdet och till mottagningsenheten. Sökanden och den gode mannen underrättas om beslutet och får en kopia av det först vid ett underrättelsesamtal vid mottagningsenheten vid ett senare tillfälle.

Det är ett grundläggande krav att det som anges i ett beslut om hur det har expedierats är korrekt och att det inte heller är missvisande. De uppgifter som lämnas ska överensstämja med hur det faktiskt har gått till och ska alltså ange vem beslutet har skickats till. Av detta följer att det inte är lämpligt att på en sändlista ange vem som vid senare tillfällen kommer att få en kopia av beslutet. Dokumentation om detta ska göras när det har skett. Jag förutsätter att Migrationsverket ser över hur expedieringen av beslut dokumenteras.

Jag vill även lyfta fram att om sökanden får del av beslutet vid ett underrättelsesamtal först en tid efter det att beslutet meddelats kan sökanden bli den sista som får del av det, trots att det är hon eller han som berörs av beslutet. Vid den tidigare inspektionen i region Syd framgick t.ex. att det hände att sökanden redan kände till innebörden av beslutet när han eller hon kom till samtalet genom att personal vid det hem där sökanden bodde informerat om beslutet (se JO:s inspektionsprotokoll, dnr 5625-2016 s. 15). Jag är tveksam till en sådan ordning.

Ärenden där sökanden inte samtyckt till en medicinsk åldersbedömning
Av 13 kap. 18 § utlänningslagen följer att innan Migrationsverket fattar ett tillfälligt beslut om ålder som innebär att sökanden bedöms vara 18 år eller äldre ska verket ge sökanden tillfälle att genomgå en medicinsk åldersbedömning. En medicinsk åldersbedömning får utföras endast om sökanden har gett sitt skriftliga samtycke. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 maj 2017 och ska enligt

övergångsbestämmelserna tillämpas på ansökningar som registrerats hos verket från och med den 1 februari 2017.

De granskade ärendena var registrerade före den 1 februari 2017. Eftersom Rättsmedicinalverket påbörjade sitt uppdrag att genomföra medicinska åldersbedömningar för Migrationsverkets räkning i mars 2017 och verket då började erbjuda sökanden sådana utredningar i pågående BUV-ärenden, granskades förhållandena kring hur Migrationsverket tillfrågade sökanden om han eller hon ville genomgå en utredning.

Som jag nämnt tidigare är min uppfattning att det normalt sett inte bör förekomma att en medicinsk åldersbedömning erbjuds utan att den asylsökande har fått ett offentligt biträde. Sökanden och den gode mannen bör inför ställningstagandet i frågan om att genomgå en åldersbedömning få tillgång till den hjälp som det offentliga biträdet ska tillhandahålla.

I Migrationsverkets instruktion om initialprocessen för barn utan vårdnadshavare framgår att om det efter en muntlig utredning finns skäl att ifrågasätta sökandens ålder, ska sökanden få möjlighet att diskutera frågan enskilt med sin ställföreträdare i närvaro av det offentliga biträdet. Om inte detta kan ske i samband med det fördjupade ansökningssamtalet ska sökanden ges ett skäligt rådrum. Rådrummet ska i normalfallet inte överstiga fem arbetsdagar, men i det enskilda fallet kan det finnas skäl att ge en längre tid. (Se s. 14 f.) Jag förutsätter att instruktionen tillämpas på ett sätt som säkerställer att sökanden och ställföreträdaren i varje enskilt fall får en reell möjlighet att göra ett välöversvägt ställningstagande tillsammans med sitt biträde.

Av instruktionen framgår vidare att i de fall sökanden avser att genomgå den medicinska åldersbedömningen ska han eller hon tillsammans med ställföreträdaren besöka en mottagningsenhet för att underteckna en samtyckesblankett. Vid besöket ska mottagningsenheten lämna praktisk information om åldersutredningen och be ställföreträdaren legitimera sig för att säkerställa att det är rätt person som undertecknar blanketten. (Se s. 16.)

Jag är tveksam till om det verkligen är nödvändigt att kräva att samtyckesblanketten undertecknas på plats vid en mottagningsenhet. Det är lätt att föreställa sig att det kan finnas praktiska svårigheter för sökanden och den gode mannen att tillsammans inställa sig på en mottagningsenhet med kort varsel för att underteckna en samtyckesblankett. Vidare ska sökanden och den gode mannen även vid själva undersökningstillfället legitimera sig för att säkerställa att det är rätt person som undersöks. Undertecknandet av samtyckesblanketten är alltså inte det enda tillfället som det säkerställs att det är rätt person som samtycker och genomgår undersökningen.

Jag vill också här framhålla att en ansökan om uppehållstillstånd inte får avslås enbart på grund av att sökanden inte vill genomgå en medicinsk åldersbedömning. Vilken betydelse ett nekat samtycke till medicinsk åldersbedömning har vid den

bevisvärdering som görs vid en senare bedömning av åldern får avgöras av Migrationsverket i varje enskilt fall. Vid den bedömningen får myndigheten, enligt förarbetena, ta ställning till om det finns godtagbara skäl till att den sökande inte vill genomgå en medicinsk åldersbedömning, t.ex. att sökandens fysiska eller psykiska hälsotillstånd är sådant att en medicinsk åldersbedömning inte är lämplig. (Se prop. 2016/17:121 s. 25, prop. 2016/17:17 s. 65 och artikel 25.5.c i det omarbetade asylprocedurdirektivet.) Sökanden ska informeras om att konsekvensen av ett nekat samtycke utan godtagbar anledning kan bli att sökanden bedöms vara 18 år eller äldre (se 8 kap. 10 h § utlänningsförordningen). I detta ligger alltså att sökanden ska ges möjlighet att uppge sina skäl för att inte genomgå bedömningen. Vid granskningen noterades att sökanden uppmanades att uppge skälen för ett nekat samtycke. Av Migrationsverkets instruktion framgår vidare att skälen till att samtycke inte har lämnats ska dokumenteras (s. 20). Detta kan uppfattas som att sökanden måste uppge sina skäl för att inte genomgå en medicinsk åldersbedömning, vilket dock inte kan krävas.

De senast avskrivna ärendena

Det förekommer att ensamkommande barn avviker och försvinner efter att ansökan om uppehållstillstånd har gjorts. Av Länsstyrelsen i Stockholms rapport På flykt och försvunnen – En nationell kartläggning av ensamkommande barn som avviker (rapport 2016:25) framgår att 1 829 ensamkommande asylsökande barn var registrerade som avvika i maj 2016 (s. 13). Av Migrationsverkets instruktion om standard för de ärenden där sökanden inte samarbetar eller uppfyller de skyldigheter som åligger sökanden vid ansökan om uppehållstillstånd (KCI-62/2016) framgår att ansökan om uppehållstillstånd ska skrivas av om det kan antas att en asylsökande har avvikit och lämnat landet (s. 5).

Migrationsöverdomstolen har uttalat att det är en grundläggande princip att en ansökan om internationellt skydd ska prövas i sak. Undantag från denna princip bör därför bara få göras när det är särskilt föreskrivet och i sådana fall där det står klart att en ansökan inte behöver prövas. Att en asylsökande reser ut ur Sverige kan vara ett uttryck för att sökanden inte längre har för avsikt att söka asyl i Sverige och ett asylärende kan enligt domstolen därför skrivas av på den grunden att sökanden anses ha återkallat sin ansökan. I en sådan situation måste dock Migrationsverket ha ett tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till om det finns förutsättningar för att skriva av ärendet och därmed avstå från att pröva frågan om bl.a. skyddsbehov och uppehållstillstånd i sak. (Se MIG 2017:14.)

Jag noterade att det i de granskade ärendena där verket skrivit av ansökningar från ensamkommande barn inte framgick om Migrationsverket hade försökt komma i direkt kontakt med sökanden. De uppgifter sökanden kan ge om var hon eller han befinner sig och om sin avsikt att fullfölja ansökan är givetvis av intresse för att bedöma om sökanden får anses ha återkallat sin ansökan. Även om sökanden är underårig kan hans eller hennes uppgifter vara ett viktigt underlag för en sådan bedömning. Det är min uppfattning att försök att komma i direkt kontakt med sökanden när verket har tillgång till kontaktuppgifter alltid bör ske före ett

ställningstagande till om ett ärende ska skrivas av. Sådana försök ska naturligtvis dokumenteras.

Vid protokollet

Annika Pallvik Fransson

Justerat den 13 november 2017

Cecilia Renfors