

Stockholm den 25 maj 2016

R-2016/0931

Till Migrationsverket

Dnr 1.3.4-2016-74410

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 4 maj 2016 beretts tillfälle att avge yttrande över Processbeskrivningen Initialprocessen för barn utan vårdnadshavare i den omarbetade skyddsprocessen.

Sammanfattning

Advokatsamfundet har i stort inga invändningar mot själva införandet av Initialprocessen för barn utan vårdnadshavare i den omarbetade skyddsprocessen, mot bakgrund av att syftet med införandet anges vara att processen anpassas för att bättre kunna tillgodose barnets bästa. Advokatsamfundet ställer sig emellertid kritiskt till flera av förslagen i remissunderlaget och anser att det saknas en djupare analys av vad konsekvenserna kan komma att bli för den enskilde vid tillämpning av den omarbetade skyddsprocessen. Förslagen riskerar att medföra negativa konsekvenser för barnet under prövningsprocessen och vid bedömningen av skälen för uppehållstillstånd. Med anledning av att det fördjupade ansökningssamtalet kommer att hållas på mottagningsenheterna, är det av yttersta vikt att personal på dessa enheter besitter särskild barnkompetens. För att leva upp till kraven på en rättssäker, förutsägbar och flexibel process som sätter barnets bästa i fokus, anser Advokatsamfundet att ett offentligt biträde ska förordnas innan ett fördjupat ansökningssamtal hålls med barn utan vårdnadshavare, och vill därutöver särskilt framhålla följande synpunkter.

Synpunkter

Den omarbetade skyddsprocessen har ett uttalat syfte att skapa en rättssäker, förutsägbar och flexibel process med rätt kompetens på rätt plats med utgångspunkt i den enskilda individens förutsättningar och behov. Advokatsamfundets uppfattning är att de föreslagna ändringarna av Initialprocessen avseende barn utan vårdnadshavare (härefter ensamkommande barn) inte lever upp till denna målsättning. Skälen till denna bedömning redogörs för nedan.

Initialprocessen

Skyddsprocessen inleds när barnet ansöker om asyl och den första delen av skyddsprocessen kallas för initialprocessen. Enligt remissunderlaget består initialprocessen av 1. registrering och ansökningssamtal, 2. anvisning till kommun och anmälan om behov av god man, 3. eventuellt underlag från kommunen rörande ålder, 4. ärendescreening vid fördelningsfunktionen, 5. fördjupat ansökningssamtal på mottagningsenheten, och 6. avslutande screening inom initialprocessen.

Registrering och ansökningssamtal

I detta skede av ärendet saknar det ensamkommande barnet god man och offentligt biträde. Samtalet bör därför begränsas till de frågor som är nödvändiga för att en asylansökan ska kunna registreras. Av remissunderlaget framgår att tjänstemannen bland annat ska ta ställning till om den sökande uppenbart är över 18 år och om den sökande sannolikt är över 14 år. Det framgår dock inte utifrån vilka kriterier denna åldersbedömning ska göras. Åldersbedömningar grundade på okulär besiktning, vilket det i de här fallen torde vara, bör göras med stor försiktighet. I de fall Migrationsverkets tjänsteman gör bedömningen att barnet har en annan ålder än vad det själv har uppgett, ska skälen till åldersuppskrivningen noggrant anges. Detta särskilt mot bakgrund av att det inte i dagsläget finns tillförlitliga metoder för bestämning av ålder.

Fördjupat ansökningssamtal på mottagningsenheten

Enligt remissunderlaget ska ett fördjupat ansökningssamtal hållas på en mottagningsenhet efter att god man har förordnats. Migrationsverket har anfört att denna ordning ger myndigheten möjlighet att få ett bättre underlag redan tidigt i processen genom möjligheten till fördjupad utredning beträffande åldern. Migrationsverket har även hänvisat till att god mans närvaro vid samtalet innebär att verket kan ställa fler frågor. Enligt förslaget ska således de fördjupade ansökningssamtalen i de flesta fall hållas utan närvaro av offentligt biträde. Under det fördjupade ansökningssamtalet ska tjänstemannen enligt remissunderlaget bland annat utreda identitet, identifiera skyddsbehov, utreda indikationer på människohandel, identifiera och utreda indikationer på uteslutande eller indikationer, som innebär att ärendet ska föredras för Säkerhetspolisen samt ta in skriftlig bevisning i asylärendet. Advokatsamfundet kan konstatera att detta innebär att det, utan att ett offentligt biträde närvarar, kommer att ställas ett stort antal detaljfrågor av utredande

karaktär, som kan komma att få avgörande betydelse för bedömningen av asylansökan. Advokatsamfundet ser med oro på att ett ensamkommande barn inte har stöd av ett rättsligt biträde i ett samtal där skyddsbehov m.m. ska identifieras och utredas. Det ensamkommande barnet berövas därigenom möjligheten att få sin rätt tillvaratagen av ett rättsligt biträde. Närvaron av god man kan, enligt Advokatsamfundets mening, inte ensamt anses bidra till att dessa fördjupade ansökningssamtal lever upp till kraven på en rättssäker process. En god man saknar generellt den juridiska kompetens och erfarenhet som krävs för att kunna göra rättsliga bedömningar av konsekvenserna av det fördjupade ansökningssamtalet. Advokatsamfundet anser därför att det, utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, finns flera risker med ett sådant förfarande.

Ensamkommande barn är en särskilt utsatt grupp som har behov av stöd och hjälp i ett inledande skede av asylprocessen. Advokatsamfundet anser således att ett ensamkommande barn har behov av ett offentligt biträde i ett tidigare skede av asylprocessen än vad som framgår av det remitterade förslaget. Utifrån ett rättssäkerhets- och barnperspektiv, anser Advokatsamfundet att ett offentligt biträde ska förordnas i samtliga fall, förutom då det är uppenbart att behov av biträde saknas, innan det fördjupade ansökningssamtalet hålls. En sådan ordning är i överensstämmelse med portalparagrafen 1 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716), som fastslår att i fall som rör barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Det ensamkommande barnets tillgång till ett offentligt biträde i ett tidigt skede av asylprocessen kommer, förutom att barnets rättigheter tillvaratas, att bidra till att skapa trygghet för barnet, vilket i sin tur skapar goda förutsättningar för den övriga asylprocessen. Regeringen uttalar även i förarbetena¹ att barns särskilda utsatthet och behov på många sätt motiverar särbehandling i förhållande till vuxna, och att det finns starka skäl att ta särskild hänsyn till barn i asylprocessen.

Advokatsamfundet konstaterar även att det i remissunderlaget saknas en redogörelse för vilken betydelse omständigheter som kommer fram under såväl ansökningssamtalet som det fördjupade ansökningssamtalet, kommer att få vid bedömningen av det ensamkommande barnets rätt till uppehållstillstånd i Sverige. Advokatsamfundet uppfattar remissunderlaget som att protokollen från samtliga samtal med barnet kommer att ligga till grund för Migrationsverkets bedömning av skyddsbehovet. Samtal med det ensamkommande barnet, utan närvaro av offentligt biträde, som kan komma att ligga till grund för trovärdighets- och tillförlitlighetsbedömningar, kan inte anses leva upp till kraven på en rättssäker process. Det ska särskilt beaktas att ensamkommande barn befinner sig i en mycket utsatt situation, eftersom de inte sällan saknar handlingar och har begränsade kunskaper om hemlandet samt har svårt att överblicka sin situation. Bristen på bevis innebär att asylberättelsen blir särskilt viktig beträffande trovärdighetsbedömningen. Närvaron av ett offentligt biträde i ett tidigt skede av ärendet kan därför bidra till att omständigheter av betydelse kommer fram redan vid det fördjupade ansökningssamtalet. Ett omfattande underlag i ärendet bidrar även till ett mer rättssäkert beslut i asylärendet.

¹ Se prop. 1996/97: 25 s. 246.

Vidare ska den omfattande utredning, som det fördjupade ansökningsamtalet i praktiken innebär, enligt förslaget genomföras på mottagningsenheten där det enligt samfundets kännedom generellt saknas särskild barnkompetens. Det är därför enligt samfundets mening viktigt att Migrationsverket ser till att mottagningsenheterna besitter den kompetens som krävs för utredning av ovan nämnda frågeställningar.

Övrigt

Advokatsamfundet noterar avslutningsvis att lagförslaget om att tillfälligt begränsa möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, som kan komma att träda i kraft den 20 juli 2016,² kommer att innebära att de individuella asylskälen får än större betydelse i asylärendena. För att det ensamkommande barnet ska få kännedom om vikten av att så tidigt som möjligt redogöra för sitt individuella skyddsbehov, finns ett tydligt behov av att ett offentligt biträde förordnas i ett inledande skede av asylprocessen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg/

genom Maria Billing

² Se prop. 2015/16:174 s. 2.