

REMISSVAR

2016-09-30  
Dnr 3.9:0584/16

Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

## EU-kommissionens förslag till asylprocedurförordning

(dnr Ju2016/05296/EMA)

### Inledning

Barnombudsmannen har beretts möjlighet att ge synpunkter på EU-kommissionens förslag till asylprocedurförordning. Barnombudsmannen kommenterar förslaget utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och hur den har tolkats av FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) i dess allmänna kommentarer och rekommendationer till Sverige. Barnombudsmannen kommer i remissvaret genomgående använda termen ”barn” om personer under 18, utom i de fall då förslaget till förordning direkt citeras.

Förslaget till en asylprocedurförordning är en del av ett paket av förslag från EU-kommissionen för att ytterligare harmonisera EU:s asylpolitik. Övriga delar i detta paket är ett förslag till skyddsgrundsförordning och ett förslag till ett reviderat mottagardirektiv. Barnombudsmannen har svarat även på dessa och kommer, där det är lämpligt, att hänvisa till våra remissvar på dessa förslag.<sup>1</sup>

I förslaget så hänvisas till EU-kommissionens förslag till Dublinförordning (COM(2016) 27 final) och som vi kan förstå så hänför sig många av förslagen i detta paket till det förslaget. Barnombudsmannen ställer sig därför frågande till varför vi inte har fått möjlighet att ge våra synpunkter på förslaget till Dublinförordning. Barnombudsmannen vill flagga för att några av våra synpunkter i detta remissvar kunde ha varit formulerade på ett annat sätt om vi också haft möjlighet att kommentera på förslaget till ny Dublinförordning.

Syftet med förslaget är att upprätta ett verkligt gemensamt förfarande för internationellt skydd som är effektivt, rättvist och balanserat. I och med att det blir en förordning minskas möjligheterna till olika bedömningar i olika länder. Med detta vill kommissionen *”avlägsna incitamenten för asylshopping och sekundära förflyttningar mellan medlemsstater”*.<sup>2</sup>

Ett gemensamt förfarande som är rättvist och effektivt innefattar enligt förslaget:

<sup>1</sup> Se Barnombudsmannens remissvar på förslag till skyddsgrundsförordning, dnr 3.9:0583/16 och Barnombudsmannens remissvar på förslag till reviderat mottagardirektiv, dnr 3.9:0582/16

<sup>2</sup> Kom(2016) 467 final Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU, sid 3-4

- Enklare, tydligare och kortare förfaranden
- Förfarandegarantier för sökandena
- Strängare regler för att förhindra missbruk av systemet, sanktionera uppenbart oskäligen ansökningar och avlägsna incitament till sekundära förflyttningar
- Harmoniserade regler om säkra länder

Barnombudsmannen är principiellt positiv till en ökad harmonisering av hur asylansökningar handläggs i EU-länderna, då det råder stora skillnader i hur dessa handläggs, vilket leder till rättsosäkerhet för flyktingar. Särskilt ser vi detta när det gäller hur barn behandlas och barns rättigheter respekteras, i synnerhet vad gäller ensamkommande barn. I flera länder saknas ett ordentligt förmyndarsystem för dessa barn, barn sätts i förvar och barn förvägras grundläggande rättigheter såsom rätten till hälso- och sjukvård, skolgång, information och rätten att bli hörd.<sup>3</sup>

Barnombudsmannen välkomnar att förslaget har ett visst barnrättsperspektiv, till skillnad mot förslaget till skyddsgrundsförordning där detta saknas, och att flera åtgärder tas för att stärka barns rättigheter. Detta gäller i synnerhet för ensamkommande barn, till exempel bindande regler kring förmyndarskap (god man i Sverige). Barnombudsmannen är dock orolig för konsekvenserna av vissa av förslagen för barn och hur deras rättigheter säkerställs. Till exempel gäller detta regleringarna om gränsförfarandet, säkra första asylländer, säkra tredjeländer och kravet på att godkänna medicinska åldersbedömningar gjorda i andra medlemsstater.

Barnombudsmannen är också orolig att vissa bestämmelser kan inkräkta på rätten att söka asyl och principen om *non-refoulement*, precis som regeringen påpekar i sin faktagrupp om förslaget<sup>4</sup>.

När det gäller ensamkommande barn vill Barnombudsmannen framföra att det bör diskuteras om det finns behov av ett särskilt EU-instrument för just denna grupp av personer som söker internationellt skydd. Ensamkommande barn ökar i antal till Europa<sup>5</sup> och de behandlas väldigt olika i de olika medlemsstaterna.<sup>6</sup>

Ensamkommande barn har många särskilda skyddsaspekter i de olika delarna i skyddsprocessen. De olika EU-instrumenten försöker reglera dessa på olika sätt, men det kan finnas ett behov att samla alla särskilda regleringar för ensamkommande barn i ett och samma instrument, för att säkerställa att dessa barns rättigheter verkligen säkerställs i alla EU:s medlemsländer.

Barnombudsmannen vill uppmana Sveriges regering att lyfta denna fråga med sina kollegor i EU samt EU-kommissionen.

En allmän kommentar från Barnombudsmannen på såväl detta förslag som förslaget till skyddsgrundsförordning och reviderat mottagardirektiv är att EU bör använda ordet barn ("child") i allt som rör personer under 18 år, för att använda det internationellt vedertagna begreppet för dessa personer. Idag används underårig ("minor") konsekvent i alla EU-instrument. Detta trots att alla EU:s medlemsstater

<sup>3</sup> ENOC Safety and fundamental rights at stake for children on the move, 2016

<sup>4</sup> Regeringskansliet Faktagrupp 2015/16:FPM131 Asylprocedurförordningen

<sup>5</sup> Eurostat pressrelease 2 May 2016 Almost 90 000 unaccompanied minors among asylum seekers registered in the EU in 2015

<sup>6</sup> ENOC Safety and fundamental rights at stake for children on the move, 2016.

har ratificerat barnkonventionen som stipulerar att alla personer under 18 år ska betraktas som barn. Att på detta sätt använda sig av andra termer än de internationellt vedertagna riskerar att skapa en förvirring om vem som ska anses vara ett barn. På svenska skapas ytterligare en förvirring då såväl ordet barn som underårig används där engelskan endast använder "minor".

Nedan följer mer detaljerade kommentarer på några av bestämmelserna utifrån varje kapitel i förordningen. Vi har valt att kommentera där bestämmelsen är av särskild vikt för barn och/eller barns rättigheter är relevanta. När det är relevant kopplas kommentarer till andra delar av förslaget, såsom preamblen och motiveringen.

## **Kapitel I Allmänna bestämmelser**

Artikel 4 definierar de begrepp som anges i förordningen. Barnombudsmannen vill här hänvisa till våra kommentarer på definitionerna i artikel två i förslaget till skyddsgrundsförordning, i synnerhet när det gäller användandet av termen underårig (minor) istället för barn.<sup>7</sup>

## **Kapitel II Grundläggande principer och garantier**

### ***Avsnitt 1 Skyldigheter och rättigheter för sökande***

Artikel 7 reglerar skyldigheter för den sökande. Punkt 2 fastställer att sökanden ska samarbeta med ansvarig myndighet för att säkerställa hans eller hennes identitet, samt registrera, möjliggöra inlämnandet av och pröva ansökan. I underpunkt b framgår att detta innebär att lämna fingeravtryck och ansiktsbild i enlighet med Eurodacförordningen (som Kommissionen nyligen tagit fram ett nytt förslag för).

Då Barnombudsmannen inte har fått ta del av förslaget till Eurodacförordningen är det problematiskt att lämna kommentarer på denna punkt, då det vi vill anföra eventuellt redan regleras där. Generellt vill Barnombudsmannen dock understryka vikten av att barn som ska lämna fingeravtryck och ansiktsbild får tydlig information om varför det ska göras, vad det innebär om det inte görs, hur informationen kommer att användas och vem som får ta del av informationen. I Sverige har det funnits en åldersgräns på 14 år för att lämna fingeravtryck. I förslaget till asylprocedurförordning finns ingen referens till någon åldersgräns för detta. Om åldersgränsen ska ändras till en lägre ålder vill Barnombudsmannen påpeka vikten av att en barnkonsekvensanalys genomförs på förslaget för att säkerställa att alla rättigheter ett enskilt barn har enligt barnkonventionen beaktas.

Punkt 4 i artikel 7 ger den sökande en skyldighet att ge ansvarig myndighet information om en adress eller telefonnummer där myndigheten kan nå sökanden.

Då underlåtelse att följa denna skyldighet kan leda till att ansökan anses vara övergiven vill Barnombudsmannen understryka vikten av att en förmyndare för ett ensamkommande barn får tydlig information om detta och en skyldighet att meddela ansvarig myndighet om eventuella ändringar i barnets kontaktuppgifter. Om den förmyndaren inte följer denna skyldighet, bör inte ansökan anses övergiven, utan barnet ska fortfarande kunna få sin ansökan prövad.

Artikel 8 ställer upp ett krav på den administrativa myndigheten att lämna information till den sökande om rättigheter, proceduren, skyldigheter,

---

<sup>7</sup> Se Barnombudsmannens remissvar på förslag till skyddsgrundsförordning, dnr 3.9:0583/16

konsekvenser av att inte följa skyldigheterna med mera. Informationen ska ges på ett språk som sökanden förstår eller rimligen kan förväntas förstå. Artikel 8 reglerar också att myndigheten ska säkerställa att den sökanden får tillgång till tolk, får kontakt med en organisation som kan ge juridisk rådgivning, att sökanden har rätt till vissa uppgifter som myndigheten har och att sökanden ska underrättas om myndighetens beslut inom rimlig tid.

Barnombudsmannen är positiv till att det regleras tydligt vilken information en sökande ska få. Detta är något som barn som Barnombudsmannen har träffat har sagt sig sakna.<sup>8</sup> När det gäller barn är det viktigt att myndigheten säkerställer att barnet verkligen har förstått informationen, i synnerhet när sökanden är ett ensamkommande barn. Det är därför av yttersta vikt att först och främst klargöra att barnet förstår det språk som informationen ges på. För barn bör därför skrivningen om ett språk som han eller hon "rimligen kan antas förstå" inte tillämpas. Barn har också uttryckt till Barnombudsmannen att de ibland har fått så mycket information att de inte kan ta till sig allt på en gång.<sup>9</sup> Det är därför viktigt att den muntliga informationen kompletteras med skriftlig information som barnet kan ta med sig. Denna skriftliga information ska vara utformad efter barnets ålder och mognad och på det språk som barnet förstår. Informationen ska finnas tillgänglig för såväl barn som kan läsa som de barn som inte kan läsa. Om skriftlig information till barnet inte finns på det språk barnet förstår, ska myndigheten säkerställa att barnet får tillgång till en tolk som kan förmedla denna information till barnet.

Det är också av vikt att säkerställa att barn som kommer med sina föräldrar får denna information, och även här en kombination av muntlig och skriftlig information.

För ensamkommande barn är det viktigt att informationen om förfarandet innehåller information om hela processen, om att en förmyndare kommer att utses, rätten till juridiskt biträde, var barnet kommer bo med mera. Denna grundläggande information är viktigt för barnet att få omgående vid registrering.

När det gäller beslut som myndigheten ska meddela sökanden enligt punkt 6 i artikel 8, anser Barnombudsmannen att denna information alltid ska ges barnet, även om den också ges till förmyndaren, rättsliga biträdet eller föräldrarna. Det är då av vikt att information om vad beslutet innebär ges på ett sätt som barnet kan förstå, anpassat efter ålder och mognad och på det språk som barnet talar.

Slutligen vill Barnombudsmannen påtala ett fel i skrivningen i artikel 8. I första punkten hänvisas till garantier som fastställs i punkterna 2-8. Artikel 8 har dock bara 6 punkter.

## ***Avsnitt II Personliga intervjuer***

Artikel 12 ställer upp vissa krav på den personliga intervjun som alla sökanden ska ges möjlighet till.

Barnombudsmannen vill här understryka vikten av att alla som söker internationellt skydd har rätt till en personlig intervju, inklusive barn som kommer med sina föräldrar. Detta är av yttersta vikt för att kunna identifiera barnets egna

---

<sup>8</sup> Barnombudsmannen Barn på flykt – barns och ungas röster om mottagandet av ensamkommande, 2016

<sup>9</sup> Barnombudsmannen Barn på flykt – barns och ungas röster om mottagandet av ensamkommande, 2016

skydds skäl, i enlighet med artikel 9 i Kommissionens förslag till skyddsgrunds förordning, som föräldrarna kanske inte per automatik anför. Det är också viktigt att ha en personlig intervju för att kunna identifiera om barnet har blivit utsatt för något i ursprungslandet eller under flykten som skulle kunna föranleda att barnet har särskilda behov, till exempel blivit utsatt för våld eller övergrepp, människohandel eller liknande.<sup>10</sup> Barnrättighetsutredningen har nyligen konstaterat i sitt betänkande Barnkonventionen blir svensk lag att det i många fall av asylärenden inte framgår av beslutet om barnet har fått komma till tals.<sup>11</sup> Se även kommentarer angående artikel 21 nedan.

Barnombudsmannen vill också betona vikten av att intervjun med barn genomförs på ett barnvänligt sätt, av specialutbildad personal och i lokaler som är anpassade efter barns behov.

Punkt 6 i artikeln ställer upp ett krav på kompetens hos personen som intervjuar om att kunna beakta olika faktorer som ligger bakom ansökan. Barnombudsmannen önskar här att funktionsnedsättning explicit omnämns som en sådan faktor.

### ***Avsnitt III Tillhandahållande av rättsligt bistånd och biträde***

Artikel 14-16 säkerställer sökandens rätt till rättslig rådgivning och möjligheten i vissa fall till kostnadsfritt rättsligt bistånd.

Barnombudsmannen är positiv till detta och vill betona vikten av att även barn som kommer med sina föräldrar ska kunna ha rätt till såväl rättslig rådgivning som rättsligt bistånd, för att säkerställa att barnets egna asylskäl förs fram. Barnombudsmannen vill här också understryka att ett ensamkommande barn ska ha rätt till såväl en förmyndare som ett rättsligt biträde och att detta inte ska vara samma person.

Artikel 17 reglerar villkoren för tillhandahållandet av kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde. Punkt 3 möjliggör för medlemsstaterna att införa belopps- och tidsgränser för det kostnadsfria rättsliga biträdet och biståndet.

Barnombudsmannen vill här betona att när det gäller rättsligt biträde eller bistånd till ett barn kan det behövas mer generösa regler än för vuxna. I fall där den sökande är ett barn är det av vikt att det finns möjlighet för biträdet att få tid att bygga upp ett förtroende och tillit hos barnet, så att barnet fullt ut litar på sitt biträde och berättar allt som biträdet kan behöva för att bistå barnet i dess ansökan. Denna extra tid måste biträdet också kunna få betalt för av staten.

### ***Avsnitt IV Särskilda garantier***

Artikel 19 säkerställer att sökanden som är i behov av särskilda förfarandegarantier utifrån sin utsatta situation identifieras och får det stöd som behövs för att kunna tillgodogöra sig sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Om stöd inte kan ges

---

<sup>10</sup> Se artikel 22 Kommissionens förslag (KOM(2016) 466 Final) till förordning om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning

<sup>11</sup> SOU 2016:19 Barnkonventionen blir svensk lag, sid 171 ff

i det påskyndade prövningsförfarandet i artikel 40, ska detta förfarande inte tillämpas.

Barnombudsmannen är positiv till regleringen. I punkt 3 i artikeln, där det fastställs att det påskyndade prövningsförfarandet inte ska tillämpas om stöd inte kan ges, räknas ett antal anledningar till behov av särskilt stöd upp. Barnombudsmannen önskar här att om sökanden blivit utsatt för människohandel även ska anges som en sådan anledning, då det finns en stor risk att denna utsatthet inte identifieras.

Artikel 20 sätter upp allmänna principer för bedömningen av särskilda förfarandebestånd. Detta inkluderar tidig identifiering, att behovet av särskilda förfarandebestånd skrivs in i sökandens akt, att det vid behov hänvisas till läkare eller psykolog för bedömning av tillståndet och att om sådana särskilda förfarandebestånd framkommer i ett senare skede än i början av ansökningsprocessen ska sådana regler tillämpas utan att börja om förfarandet för internationellt skydd.

Barnombudsmannen är positiv till att detta tydliggörs i förslaget till förordning. I punkt 3, där orsaker till särskilt förfarandebestånd som föranleder remittering till läkare eller psykolog räknas upp, önskar Barnombudsmannen att även risken för att den sökande varit utsatt för människohandel explicit tas med.

När det gäller barn som har särskilda förfarandebestånd på grund av orsaker som räknas upp i punkt tre (samt människohandel) eller andra orsaker som kan föranleda oro för att barnet kan fara illa eller behöva extra stöd och hjälp (till exempel om barnet uppger sig vara gift vid ansökningstillfället) anser Barnombudsmannen att den ansvariga myndigheten ska informera den myndighet som är ansvarig för barnskydd i medlemsstaten om att det finns en risk för ett barn som far illa (i Sverige faller detta under skyldigheten att göra en orosanmälan till socialnämnden i kommunen som barnet vistas i). Detta för att säkerställa att barnet får det stöd och hjälp som han eller hon har rätt till.

Artikel 21 ställer upp särskilda garantier för underåriga sökanden, såväl barn som kommer med sina föräldrar som utan. Den tydliggör att barnets bästa ska komma i främsta rummet när medlemsstaterna tillämpar förordningen, att barn ska ha rätt till en personlig intervju, om det inte uppenbart strider mot barnets bästa, och att såväl intervjuer med barn som beslut om ett barns ansökan ska göras av personer hos myndigheten som är specialutbildade i frågor som rör barns rättigheter och barns särskilda behov.

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget. När det gäller barnets rätt att få en personlig intervju, om det inte uppenbart strider mot barnets bästa vill Barnombudsmannen belysa att detta skulle kunna användas som ett skäl till att generellt neka barn intervjuer. Förslaget till förordning försöker stävja detta med att om en personlig intervju inte genomförs ska den beslutande myndigheten motivera varför. Barnombudsmannen skulle gärna se att det i motiveringen till fördraget tas in en skrivning om att handläggaren på myndigheten alltid ska träffa barnet innan beslutet tas om barnet ska få en personlig intervju eller inte, för att säkerställa att bedömningen om det uppenbart strider mot barnets bästa inte enbart utgår från handläggarens eller föräldrarnas åsikter om det är lämpligt eller ej att höra barnet. Vidare anser Barnombudsmannen att detta är något som Kommissionen bör fokusera på i sitt uppföljningsarbete, för att säkerställa att missbruk inte sker och att myndigheterna motiverar varför man inte har hört barnet i ett specifikt ärende.

Artikel 22 reglerar särskilda garantier för ensamkommande barn. Det handlar om att en förmyndare ska utses inom fem arbetsdagar efter att ett barn har gjort en ansökan, att denna ska ha särskilt utbildning och inte vara dömd för barnrelaterade brott. Bestämmelsen reglerar förmyndarens uppdrag samt att medlemsstaterna ska följa upp hur förmyndarna sköter sitt jobb och säkerställa att en förmyndare inte har ansvar för ett oproportionerligt stort antal barn samtidigt. Barnet ska också ha möjlighet att föra fram klagomål på sin förmyndare. Slutligen reglerar artikeln att förmyndaren ska informera barnet om den personliga intervjun. Förmyndaren, och det juridiska biträdet, ska också finnas med under intervjun. Myndigheten får kräva att barnet är med vid intervjun, även om förmyndaren är med.

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget, som på många sätt kommer att säkra ensamkommande barns rätt till förmyndare på ett mer tillfredsställande sätt än vad som sker i många medlemsstater idag. I den studie som det europeiska nätverket av barnombud (ENOC) publicerade i januari 2016 var bristen på tydliga förmyndarsystem för ensamkommande barn återkommande för många länder i Europa.<sup>12</sup>

Barnombudsmannen vill särskilt betona vikten av att utse en förmyndare så snabbt som möjligt efter att barnet har kommit in i medlemsstaten. Detta är något som barnrättskommittén har påtalat.<sup>13</sup> Barnombudsmannen vill här belysa frågan om barnets kapacitet att lämna in en ansökan om internationellt skydd – kan ett ensamt barn göra detta i alla EU:s medlemsstater utan att ha en förmyndare som gör den åt barnet? Barnombudsmannen har anledning att tro att detta kan se olika ut i de olika medlemsstaterna. Om det är så att ett barn inte utan förmyndare kan lämna in en ansökan om internationellt skydd i någon medlemsstat, så måste förslaget till förordning ändras så att en förmyndare kan utses även innan en ansökan har lämnats in, så fort barnet befinner sig i medlemsstaten, alternativt att ensamkommande barn alltid kan lämna in en ansökan, även utan en förmyndare.

Barnombudsmannen är positiv till att förslaget så tydligt reglerar förmyndarens uppgifter, att han eller hon ska ha särskild utbildning, inte vara dömd för brott, att staterna ska övervaka att förmyndaren sköter sitt uppdrag, att barnet ska kunna föra fram klagomål och att en förmyndare inte ska kunna ha ansvar för orimligt många barn. På det sistnämnda önskar dock Barnombudsmannen en något mer ingående förklaring till vad som menas med ”oproportionerligt stort antal ensamkommande barn”, då det finns en risk att detta används skönsmässigt i de olika medlemsstaterna.

I punkt 6 regleras att förmyndare ska vara med vid den personliga intervjun som ansvarig myndighet har med barnet. Sista meningen ger en möjlighet för medlemsstaten att kräva att barnet är med vid intervjun, inte enbart förmyndaren. Barnombudsmannen är av uppfattningen att det är barnet själv som ska höras av myndigheten, inte dess förmyndare. Detta bör enbart förekomma vid fall där barnet uppenbart inte kan höras av myndigheten, till exempel för att det är ett mycket litet barn med små möjligheter att själv framföra sina skyddsskäl till myndigheten (till exempel ett spädbarn). Formuleringen i förslaget bör därför skrivas om för att förtydliga att huvudregeln är att barnet själv höras av

---

<sup>12</sup> ENOC Safety and fundamental rights at stake for children on the move, 2016.

<sup>13</sup> Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 (2005) Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, punkt 33 samt Barnrättskommitténs Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport CRC/C/SWE/CO/5, 2015, punkt 50 (d).

myndigheten, men att det i undantagsfall kan vara förmyndaren som intervjuas å barnets vägnar, och att det då ska dokumenteras varför barnet inte har hörts personligen.

### ***Avsnitt V Läkarundersökningar***

Artikel 24 reglerar läkarundersökningar av ensamkommande barn för att fastställa deras ålder. Artikeln fastställer att läkarundersökningar får göras, men om tvivel fortfarande föreligger ska det presumeras att barnet är under 18 år. Enligt regleringen ska förmyndaren godkänna läkarundersökningen och den ska genomföras med respekt för personliga värdigheten och av kvalificerade medicinska yrkesutövare. Barnet ska informeras om varför läkarundersökningen genomförs och konsekvenser av att inte genomföra den. Slutligen ska åldersbedömningar genomförda i ett EU-land godkännas av andra.

Barnombudsmannen är kritisk till att förslaget använder termen ”fastställa” barnets ålder. Idag finns inga vetenskapligt bevisade metoder för att exakt fastställa en persons ålder. Däremot finns metoder som kan bedöma barnets ålder inom ett visst åldersspann.<sup>14</sup> Vi anser därför att en mer korrekt term att använda i denna reglering är ”bedöma” barnets ålder.

Barnombudsmannen vill också påminna om vad barnrättskommittén har uttalat gällande åldersbedömningar. Enligt kommittén ska dessa inte enbart vara baserade på medicinska åldersbedömningar utan även på psykosociala faktorer. Kommittén säger: *”[...] bör inte endast ta hänsyn till individens utseende, utan även hans eller hennes mentala mognad. Dessutom måste bedömningen genomföras på ett vetenskapligt, säkert, barn- och könsanpassat och rättvist sätt, och risken att barnets fysiska integritet kränks måste undvikas. Vederbörlig hänsyn ska tas till den mänskliga värdigheten, och om osäkerhet kvarstår ska beslutet fattas till individens fördel, vilket innebär att han eller hon ska hanteras som ett barn om möjligheten föreligger att han eller hon är ett barn.”*<sup>15</sup>

I punkt 2 i artikeln fastställs att den medicinska undersökningen inte får genomföras utan att förmyndaren har godkänt den. Eftersom det är fråga om äldre barn, som har uppnått en ålder och mognad som ger dem mer handlingsutrymme än yngre barn, i enlighet med artikel 5 och 12 i barnkonventionen, anser Barnombudsmannen att även barnets samtycke ska krävas för att en medicinsk undersökning för åldersbedömning ska få genomföras.

Punkt 6 anger att medlemsstater ska erkänna andra staters åldersbedömningar. Barnombudsmannen anser att så länge det inte finns en vetenskaplig bevisad metod för att bedöma/fastställa ålder som används på samma sätt i alla länder, och så länge åldersbedömningarna ser olika ut i de olika medlemsstaterna<sup>16</sup>, så ska en stat ha möjlighet att göra en omprövning av åldersbedömningen. Barnombudsmannen ställer sig också bakom regeringens ståndpunkt om att detta förslag strider mot principen om den fria bevisprövningen.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Se till exempel Rättsmedicinalverkets hemsida <http://www.rmv.se/index.php?id=462>

<sup>15</sup> Barnrättskommittén allmänna kommentar nr 6 (2005) Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från sina föräldrar utanför ursprungslandet, punkt 31.i.

<sup>16</sup> EASO Age assessment practice in Europe, 2013

<sup>17</sup> Regeringskansliet Faktapromemoria 2015/16:FPM131 Asylprocedurförordningen, sid 7



## **Kapitel III Administrativt förfarande**

### ***Avsnitt I Tillgång till förfarandet***

Artikel 26 reglerar uppgifterna för de ansvariga myndigheterna när en ansökan görs. Bland annat föreskrivs att den sökande ska få information om sina rättigheter och skyldigheter i enlighet med förordningen.

Barnombudsmannen är positiv till att det ställs upp tydliga krav på information till sökanden. Barnombudsmannen vill här påminna om vad vi har skrivit ovan (under artikel 8) om att informationen ska ges direkt till barn, även om barnet kommer med sina föräldrar, och att den ska vara anpassad efter barnets ålder och mognad, på det språk barnet talar och ska ges såväl muntligen som skriftligen.

Artikel 31 reglerar hur ansökningar kan göras å en annan persons vägnar, inklusive ens barn.

Barnombudsmannen är positiv till att om en person som ansöker om internationellt skydd har barn, så ska det antas att personen också lämnar in en ansökan å barnets vägnar, enligt punkt 7. Barnombudsmannen är också positiv till att barnet kan lämna in en egen ansökan, i enlighet med punkt 6.

Barnombudsmannen anser att rätten att få information om att en person har lämnat in en ansökan om internationellt skydd å ens vägnar (punkt 2) och att då få rätt till en personlig intervju (punkt 5) också ska gälla barn, inte enbart vuxna.

Artikel 32 reglerar hur ensamkommande barns ansökningar får lämnas in. Enligt artikeln ska barnet själv, eller hans eller hennes förmyndare, lämna in ansökan. De 10 dagarna som en person har på sig att lämna in ansökan efter registrering börjar löpa först när barnet har fått en förmyndare och träffat denne. Om inte förmyndaren lämnar in ansökan, kan ansvarig myndighet göra detta, om man har skäl att tro att barnet är i behov av internationellt skydd.

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget och ser det som positivt att tidsfristen för att lämna in ansökan inte börjar löpa förrän barnet fått en förmyndare utsedd åt sig som har träffat denne. Barnombudsmannen vill här understryka vikten av att förmyndare åt ensamkommande barn får ordentlig utbildning i vad uppdraget innebär och inte minst vikten av att säkerställa att ansökan om internationellt skydd lämnas in inom 10 dagar efter att förmyndaren har träffat barnet.

### ***Avsnitt III Beslut om ansökningar***

Artikel 36 reglerar hur beslut om en ansökan kan tas upp för prövning ska tas. Artikeln tar upp orsaker till att en ansökan inte ska prövas.

I första punkten anges grunderna för när en ansökan kan nekas prövning. Det innefattar bland annat om ett tredje land varit första asylland för sökanden eller om ett annat land än en medlemsstat anses vara ett säkert tredje land för sökanden.

Barnombudsmannen är starkt kritisk till grunderna för att neka prövning som bygger på någon form av garanti av säkra tredjeländer. Att neka en prövning på dessa skäl anser vi strider mot rätten att söka asyl och få sin ansökan prövad<sup>18</sup>.

I sjätte punkten anges att om en myndighet vid första anblicken anser att en ansökan är uppenbart ogrundad behöver den inte uttala sig om den ska tas upp till prövning.

Denna reglering anser Barnombudsmannen öppnar upp för skönsmässiga bedömningar och riskerar att missbrukas för att inte behöva pröva en ansökan. Barnombudsmannen anser att en prövning alltid ska göras, att beslutet ska motiveras skriftligen och att det ska finnas möjlighet att överklaga beslutet om att inte ta upp ansökan till prövning.

#### ***Avsnitt IV Särskilda förfaranden***

Artikel 40 reglerar när och hur ett påskyndat prövningsförfarande ska användas samt vilka kriterier som måste vara uppfyllda för att det ska kunna användas. För ensamkommande barn gäller bara två av dessa kriterier – om barnet kommer från ett tredjeland som anses vara ett säkert ursprungsland eller om barnet anses vara en fara för den inre säkerheten eller allmänna ordningen i ursprungslandet.

Barnombudsmannen vill påpeka att även om ett påskyndat prövningsförfarande används så får det inte innebära att den sökandens skäl för internationellt skydd inte prövas utifrån den sökandens egen situation. Även om en sökande kommer från ett säkert ursprungsland kan det innebära att det för just den specifika personen inte är ett säkert land.

Barnombudsmannen anser att säkra ursprungsländer inte ska användas som kriterium för det påskyndade prövningsförfarandet när sökanden är ett barn eller har ett barn med sig.

Angående regleringen för ensamkommande barn om att barnet anses vara en fara för den inre säkerheten eller allmänna ordningen vill Barnombudsmannen understryka vikten av att en sådan bedömning görs i varje enskilt fall. Att det kommer många från ett land på en gång kan inte vara i överensstämmelse med denna bestämmelse, utan landet måste se på varje enskilt barn och göra bedömningen om just det barnet kan anses vara en fara för den inre säkerheten eller allmänna ordningen.

Artikel 41 tar upp ett särskilt gränsförfarande, som medlemsstaterna får använda när det gäller en ansökan som inte ska prövas enligt artikel 36 eller där det påskyndade prövningsförfarandet enligt artikel 40 ska användas. Används detta förfarande ska ett beslut tas inom fyra veckor, annars ska sökanden släppas in i landet. När det gäller ensamkommande barn får gränsförfarandet endast användas när barnet kommer från ett säkert ursprungsland, sökanden kan anses vara en fara för rikets inre säkerhet eller allmänna ordning, ett tredjeland kan anses vara säkert eller sökanden har vilselett myndigheterna.

---

<sup>18</sup> Artikel 14 FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna och artikel 18 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Enligt motiveringen till förordningen innebär ett gränsförfarande vanligtvis att den sökanden sitter i förvar så länge förfarandet pågår.<sup>19</sup> Det finns inga regleringar som begränsar möjligheterna att sätta barn i förvar.

Barnombudsmannen är starkt kritiskt till införandet av gränsförfarandet, i synnerhet då detta är kopplat till en möjlighet att sätta asylsökanden i förvar. Att enbart söka asyl är aldrig en tillräcklig grund för att sätta en person i förvar.<sup>20</sup> Enligt barnkonventionen artikel 37 (b) får inget barn godtyckligt berövas sin frihet. Barnrättskommittén har också uttalat att ensamkommande barn eller barn som åtskilts från sina föräldrar som regel inte ska tas i förvar.<sup>21</sup> Barnombudsmannen, och samtliga barnombud i Europa, är av inställningen att inget barn ska sättas i förvar, vare sig det är ensamkommande eller kommer med sina föräldrar. Om det görs ska det vara en sista utväg och för kortast möjliga tid.<sup>22</sup> Barnombudsmannen vill här också hänvisa till vad vi säger om förvar i vårt remissvar till det omarbetade mottagardirektivet.<sup>23</sup>

Barnombudsmannen ställer sig frågande till hur möjligheten att placera sökanden, inklusive barn, i förvar i upp till fyra veckor stämmer överens med mottagardirektivets regleringar om att ingen person får placeras i förvar enbart på grund av att han eller hon är asylsökande (artikel 8 punkt 1), att beslut om placering i förvar ska tas i varje enskilt fall (artikel 8 punkt 2) och att placeringen ska vara för kortast möjliga tid (artikel 9 punkt 1).<sup>24</sup>

Regleringen i förordningen hänvisar, när det gäller ensamkommande barn, till förslaget till nytt mottagningsdirektiv. Där beskrivs att ett ensamkommande barn endast får sättas i förvar kortast möjliga tid, att barn har rätt till utbildning med mera. Det finns dock inga tidsgränser för hur länge ett barn får vara i placerat i förvar som längst och inga särskilda garantier kring detta för barn som kommer med sina föräldrar. Barnombudsmannen utgår därför från att det finns en risk att barn kan sitta i förvar under de fyra veckor som gränsförfarandet får ta.

Barnombudsmannen är, som ovan nämnts och som framgår av vårt remissvar på förslaget till det omarbetade mottagardirektivet, av uppfattningen att inget barn, som huvudregel ska placeras i förvar. Om ett barn absolut måste sättas i förvar, ska det vara för kortast möjliga tid. Att då i detta förslag möjliggöra att ett barn kan vara placerat i förvar under gränsförfarandet i upp till fyra veckor anser vi är i stark strid med artikel 37 i FN:s konvention om barnets rättigheter samt artikel 3 och 5 i Europakonventionen..

### ***Avsnitt V Begrepp avseende säkert land***

Artiklarna 44 och 45 definierar termerna första asylland (artikel 44) och säkert tredjeland (artikel 45) och när en sökande kan anses åtnjuta tillräckligt skydd i dessa länder. Artikel 47 definierar ett säkert ursprungsland.

<sup>19</sup> Se Kommissionens förslag KOM(2016) 467 final till Europaparlamentets och Rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU sid 15

<sup>20</sup> UNHCR Detention guidelines, 2012, guideline 2

<sup>21</sup> Barnrättskommittén allmänna kommentar nr 6 (2005) Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från sina föräldrar utanför ursprungslandet, punkt 61

<sup>22</sup> ENOC, Safety and fundamental rights at stake for children on the move, 2016, sid 40

<sup>23</sup> Barnombudsmannens remissvar EU-kommissionens förslag till reviderat mottagardirektiv, dnr 3.9:0582/16

<sup>24</sup> Se vidare Barnombudsmannens remissvar EU-kommissionens förslag till reviderat mottagardirektiv, dnr 3.9:0582/16

Barnombudsmannen är kritisk till att begreppen första asylland, säkert tredjeland och säkert ursprungsland förs in och att listor, enligt art 46, ska sättas upp med vilka länder som anses säkra tredjeländer. Barnombudsmannen vill betona att detta kan leda till missbruk och att en persons individuella skyddsskäl inte prövas i enlighet med flyktingkonventionen. Ett land kan vara säkert för det stora flertalet, men för en specifik individ kan det vara högst osäkert.

Barnombudsmannen är kritisk till att ett tredjeland ska anses vara ett första asylland, i synnerhet om detta land inte har ratificerat flyktingkonventionen. Om begreppet första asylland ska användas för ett land utanför EU ska ett absolut krav vara att staten har ratificerat den konventionen. Detsamma gäller om ett land ska anses vara ett säkert tredjeland.

Vidare anser Barnombudsmannen att ett krav för att ett land ska anses ge tillräckligt skydd när det gäller barn (alla barn, inte enbart ensamkommande) ska vara, förutom att det finns tillgång till boende, utbildning och hälso- och sjukvård, att landet har ett fungerande socialt barnskyddssystem.

Vidare anser Barnombudsmannen att det i bedömningen om ett land är säkert som första asylland, tredjeland eller ursprungsland måste beaktas om det finns grupper i landet som utsätts för strukturell diskriminering. Detta kan till exempel hänföras till om gruppen är en minoritet i landet som förföljs, utsätts för godtyckliga ingripanden eller förvägras rätt till sitt språk, skolgång, hälso- och sjukvård och så vidare. När det gäller länder i Europa vill Barnombudsmannen här lyfta fram riskerna för personer med romskt eller kurdiskt ursprung.

När det gäller varifrån information insamlas för att avgöra om ett land kan anses vara ett säkert tredjeland eller ursprungsland, vill Barnombudsmannen lyfta fram vikten av att ta del av information från de stora organisationerna som arbetar med mänskliga rättigheter i landet, såväl som barnrättsorganisationer. Den kritik och rekommendationer som landet har fått från olika FN-kommittéer, inklusive barnrättskommittén, bör också lyftas in i bedömningen.

Artikel 46 och 48 reglerar hur Unionen kan fastställa säkra tredjeländer och säkra ursprungsländer och att Kommissionen regelbundet ska följa upp detta.

Om konceptet med säkra länder och säkra ursprungsländer ska användas, kan Barnombudsmannen se fördelar med en gemensam lista på unionsnivå över vilka länder som anses som säkra. Detta för att säkerställa en likvärdig behandling i alla EU-stater och undvika godtycke beroende på bilaterala relationer och annat. En fördel kan också vara att Kommissionen har större möjlighet än enskilda länder att säkerställa att informationen om olika länder är konstant uppdaterad och att utvecklingen i världen följs noggrant. Barnombudsmannen vill här betona att landinformationen måste vara så uppdaterad som möjligt och att det tydligt ska framgå när den senast reviderades. Det är av yttersta vikt att alla länder på listan följs noggrant och att avvikelser rapporteras till medlemsstaterna omgående.

I artikel 48 hänvisas till säkra länder som EU har antagit som bilagts förslaget till förordning. Bland annat så finns Turkiet på denna lista. Barnombudsmannen har noterat att listan med säkra länder antogs av EU i juni 2016, före det försök till statskupp som genomfördes i Turkiet sommaren 2016 och de restriktioner som infördes i landet efter det. Barnombudsmannen vill därför uppmana regeringen att

ta upp frågan om en ny bedömning om Turkiets status som säkert ursprungsland mot bakgrund av dessa omständigheter.

Föredragande i ärendet har varit juristen Karin Fagerholm.

Fredrik Malmberg  
barnombudsman