

TJÄNSTEUTLÅTANDE

Sektor arbete, trygghet och omsorg

1(5)



Diarienummer: OAN.2017.17

Datum: 2017-03-07

Planeringssekreterare Elin Sundberg

E-post: elin.sundberg@ale.se

Omsorgs- och arbetsmarknadsnämnden

Riktlinjer vid åldersuppskrivning av ensamkommande barn

Sektor arbete, trygghet och omsorg uppmärksammar ett behov av en politiskt antagen riktlinje för hantering när ensamkommande asylsökande fyller 18 år, blir uppskrivna i ålder, eller får avslag och i samband med det åldern uppskriven. Syftet med en riktlinje är att de ensamkommande ska behandlas på ett likartat sätt, en individuell behovsbedömning ska dock göras i alla ärenden. Rättsläget är idag oklart och beroende på hantering kan kommunens ställningstagande medföra stora kostnader för kommunen vilket det i så fall måste finnas en finansiering för.

Förvaltningens beslutsförslag till Omsorgs- och arbetsmarknadsnämnden

Omsorgs- och arbetsmarknadsnämnden antar riktlinjer för åldersuppskrivning för ensamkommande barn.

Anne-Marie Lagerqvist
Enhetschef Individ- och familjeomsorgen

Elin Sundberg
Planeringssekreterare

Beslutsunderlag

- Tjänsteutlåtande, 2017-03-07.
- Riktlinjer gällande ensamkommande barn och unga som fyller 18 år eller som skrivs upp i ålder under asylprocessen 2017-03-07.

Ärendet expedieras efter beslut till:

För vidare hantering

Verksamhetschef IFO

Enhetschef ensamkommande, familjehem och familjerätt IFO

Behov av en riktlinje gällande hantering när ensamkommande asylsökande blir 18 år, alternativt får sin ålder uppskriven av Migrationsverket

Sektor arbete, trygghet och omsorg uppmärksammar ett behov av en politiskt antagen riktlinje för hantering när ensamkommande asylsökande fyller 18 år, blir uppskrivna i ålder, eller får avslag och i samband med det åldern uppskriven. Syftet med en riktlinje är att de ensamkommande ska behandlas på ett likartat sätt, en individuell behovsbedömning ska dock göras i alla ärenden. Rättsläget är idag oklart och beroende på hantering kan kommunens ställningstagande medföra stora kostnader för kommunen vilket det i så fall måste finnas en finansiering för.

Bakgrund

År 2015 tog Sverige emot ett stort antal asylsökande ensamkommande barn (35 369), att jämföra med 2014 (7049) och 2016 (2199). Nästan alla som kom 2015 var ungdomar i åldern 13–17 år (93 procent) och en tredjedel var i åldern 16–17 år. Detta innebär att antal ärenden där den asylsökande fyller 18 år har ökat och förväntas fortsätta öka framgent. Under hösten 2016 samt början på 2017 har även antal ärenden ökat där Migrationsverket skriver upp ungdomar i ålder, till 18 år eller mer, under pågående asylprocess.

Huruvida den asylsökande är under 18 år eller 18 år eller över, har stor betydelse för vilka regler som gäller och vad den asylsökande har rätt till. För asylsökande som är under 18 år, dvs. underåriga, gäller reglerna om ensamkommande barn. Är personen över 18 år, gäller istället samma regler som för övriga vuxna.

Är den asylsökande ett ensamkommande barn, ansvarar kommunen för boende, daglig omsorg, eventuellt särskilt stöd, god man och skolgång och har rätt till ersättning från staten.

När en asylsökande blir 18 år eller äldre, har socialtjänsten inte längre något ansvar att tillgodose boende till den enskilde, ansvaret för boende övergår till Migrationsverket. Likaså avslutas gode mannens uppdrag, då den enskilde själv övertar ansvaret för dessa frågor. Kommunen kan dock bevilja den enskilde fortsatt placering fram till 21 års ålder och ha rätt till ersättning, förutsatt att vården påbörjades före 18 års ålder. Regeringen vill dock begränsa antalet beslut om fortsatt placering enligt SoL för ensamkommande asylsökande som blir 18 år eller mer. Bedömningen grundar sig på att de flesta unga i normalfallet ej är i behov av sådan vård som en placering enligt SoL eller LVU föreskriver samt att dessa placeringar ofta är dyra. Det är en av anledningarna till förslaget om nytt ersättningssystem.

Förslag till nytt ersättningssystem

Regeringen avser att införa ett nytt ersättningssystem som ska träda i kraft den 1 juli 2017. Beslut om införandet är dock ännu ej taget.

Det nya ersättningssystemet är uppbyggt på schabloner för att minska den administrativa belastningen för Migrationsverket samt kommunerna. Förslaget innebär att kommunerna behöver bli mer kostnadseffektiva för att ersättningen ska täcka kostnaderna.

För ensamkommande asylsökande i åldern 18-20 begränsas möjligheten till ersättning för kommunerna. Dessa personer ska i normalfallet hänvisas till Migrationsverkets anläggningsboende i väntan på asyl. Enligt förslaget ska rätten till ersättning för fortsatt placering begränsas till dem som är placerade med stöd av LVU eller för dem med motsvarande vårdbehov men som är placerade med stöd av SoL. Vården ska även ha påbörjats före 18 års ålder för att kommunen ska ha rätt till ersättning.

Migrationsverkets åldersbedömning

Migrationsverket är beslutande myndighet i asylprocessen och det är Migrationsverket som ansvarar för den sökandes åldersbedömning. Bevisbördan för den asylsökandes ålder ligger på den asylsökande själv.

Vid Migrationsverkets initiala åldersbedömning registreras annan ålder än vad sökanden uppger endast i uppenbara fall eller där det finns bevisning som strider mot sökandens muntliga uppgifter och identiteten således är klarlagd på annat sätt, t.ex. genom att identitetsuppgifter finns dokumenterade i VIS (Visa Information System) och identiteten därmed styrkts via pass i ett annat EU-land. Registreringen av sökandens födelsetid kan också komma att ändras under handläggningen av ett asylärende i samband med slagningar i Eurodac (sökning av fingeravtryck som kräver att den enskilde är över 14 år gammal) och handläggning i enlighet med Dublinförordningen.

Förslag på ändringar angående Migrationsverkets hantering av åldersbedömning

Justitiedepartementet har i sin promemoria, Ds 2016:37, lämnat förslag på ändringar i utlänningslagen som innebär att Migrationsverket ska bedöma ålder tidigare i asylprocessen än vad som görs idag. Kommer det att finnas osäkerhet om ålder där den ensamkommande påstår sig vara under 18 år ska Migrationsverket snarast göra ett tillfälligt beslut gällande åldersbedömning och kan då ta hjälp av en medicinsk åldersbedömning. Det föreslås även att Migrationsverkets tillfälliga beslut ska kunna överklagas. Författningsändringarna föreslås träda i kraft 1 maj 2017.

Åldersuppskrivning under pågående asylprocess

Under hösten har antal ärenden ökat där Migrationsverket skriver upp ungdomar i ålder, till 18 år eller mer, under pågående asylprocess.

Migrationsverket har nu valt (beslut 2017-02-18) att vänta med att fatta beslut i ärenden där det finns behov av en medicinsk åldersbedömning fram till dess att Rättsmedicinalverkets nya ordning finns på plats. Medicinsk åldersbedömning är en bedömning av en persons ålder med hjälp av olika medicinska metoder. Det finns ingen medicinsk metod som kan fastställa en persons exakta ålder, men det finns flera metoder för att bedöma en uppskattad ålder.

Åldersuppskrivningens verkan för kommunen

Migrationsverkets åldersuppskrivning som sker under pågående asylärende, binder inte andra myndigheter att följa dess beslut om ändrad ålder. Beslutet har ingen rättsverkan och Migrationsverket är inte en myndighet som i detta avseende är överordnad en kommun. Det innebär att det står andra aktörer fritt att inom ramen för sin verksamhet, oavsett verkets bedömning, själva ta ställning till sökandens uppgivna ålder. Det kan därför innebära att kommunerna själva kan placera på HVB för ungdomar under 18 år, utse god man samt besluta om skolplacering o.s.v. oavsett Migrationsverkets registrering av ålder.

Ersättning till kommunen

Om kommunen väljer att göra en annan bedömning än Migrationsverket, t.ex. genom att låta godmanskapet kvarstå, kan det påverka möjligheten till ersättning från Migrationsverket. Denna fråga ligger för närvarande för prövning i Kammarrätten i Göteborg (mål nr 3482-15, 11 194-15).

Olika beslut och praxis under asylprocessen

JO har i tre beslut (12 december 2012, dnr 4107-2011, 9 april 2015, dnr 6942-2013 och 16 maj 2016, dnr 539-120159) uttalat sig i frågan och har då ansett att utgångspunkten vid bedömning av om en sökande är vuxen eller underårig bör göras i samband med att ett beslut tas i asylärendet. Fram till dess bör åldern som den sökande uppgett vid ansökningstillfället godtas om det inte är

helt uppenbart att åldern är felaktig.

Socialstyrelsen har 26 juni 2012 gjort ett ställningstagande(dnr 31156/2011) gällande åldersuppskrivningar. De konstaterar att Migrationsverkets beslut i praktiken har en rättsverkan genom att den unges sociala situation och samhällets stöd i form av boende, god man, skolgång et c. kan äventyras.

Dom i Förvaltningsrätten (28 juni 2016, mål nr 3482-15, 11 194-15) var frågan om en kommun har rätt till ersättning för god man när Migrationsverket under sin handläggning beslutat att skriva upp åldern. Förvaltningsrätten bedömde att kommunen har rätt till ersättning och hänvisade i sitt beslut till JO-uttalandena ovan, att åldersuppskrivningen inte har några rättsverkningar innan beslutet vunnit laga kraft och därför har kommunen rätt till ersättning.

Migrationsverket har överklagat och hänvisar till en dom i Kammarrätten (13 december 2012 i mål nr 3014-11). Kammarrätten konstaterade då att Migrationsverket enligt lag har det övergripande ansvaret för asylsökande. I och med den ändrade åldersbedömning som Migrationsverket meddelat kommunen fick det anses ha stått klart att den unga inte längre var att anse som ett ensamkommande barn utan att betrakta som vuxen.

Samråd/samverkan

Överförmyndarnämnden väljer idag att låta godmanskapet fortgå tills den asylsökande har fått ett laga kraft-vunnet beslut i asylärendet. Överförmyndarnämnden tar besluten självständigt och samråder inte med socialtjänsten. Överförmyndarnämnden grundar ställningstaget på JO:s praxis samt SKLs riktlinjer. Överförmyndarnämnden har hittills fått ersättning från Migrationsverket för dessa ärenden. Ersättningarna har gällt beslut fram till kvartal 3 2016. (Migrationsverkets utbetalning eftersläpar).

Sektorns bedömning

Riktlinjerna för socialtjänstens hantering vid åldersuppskrivning eller när den asylsökande fyller 18 år, bör gälla i avvaktan på kommande lagstiftning och eventuellt klagorande praxis. Sektorn följer nogsamt utvecklingen.

Enligt JO:s uttalanden bör socialtjänsten acceptera den åldern den sökande uppgett fram till dess att det finns ett lagakraftvunnet överklagbart beslut eller en dom där även åldersbedömningen kan bli föremål för ett överklagande. Sektorn gör dock bedömningen att ett sådant förhållningssätt är förenat med ett ekonomiskt risktagande. I avvaktan på kommande lagstiftning och eventuellt klagorande rättspraxis föreslår sektorn en viss restriktiv hållning. Vid åldersuppskrivning under pågående asylprocess vars bedömning inte går att överklaga, ska socialtjänsten göra en egen bedömning av den sökandes ålder.

Är bedömningen att uppskrivningen är uppenbart oriktig bör den enskilde beviljas fortsatt placering inom socialtjänsten. Är den nya åldern osäker, dvs. den enskilde kan vara både under och över 18 år, ska vårdbehovet vara den avgörande faktorn. Dessa ärenden bör dock minska med anledning av att Migrationsverket väljer att avvakta åldersuppskrivningar tills Rättsmedicinalverkets nya ordning finns på plats. Däremot kan frågeställningarna uppkomma igen då inte heller Rättsmedicinalverkets bedömning kan ge en exakt ålder. Förhoppningen är dock att rättspraxis klarnat vid det laget och kan ge vägledning.

Fyller den asylsökande 18 år under asylprocessen är bedömningen att placeringen i normalfallet ska avslutas och ansvaret övergå till Migrationsverket. Socialtjänsten kan bevilja fortsatt placering inom socialtjänsten enligt SoL eller LVU, men vårdbehovet bör motsvara kriterierna för vårdbehov som

anges enligt LVU. Detta är i enlighet Socialstyrelsens handbok: Ensamkommande barn och unga, Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter, skriven november 2016.