

Avdelningen för juridik
Emilia Danielsson
Mia Hemmestad
Eva von Schéele

Ändrade åldersbedömningar av ensamkommande barn

Allmänt om åldersbedömningar

Frågan om en ensamkommande asylsökande är under eller över 18 år har stor betydelse för vilka regler som, i olika avseenden, är tillämpliga. 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. Det är inte alltid som en asylsökande kan styrka sin identitet och ålder. Det gör att det kan uppstå oklarhet kring den asylsökandes ålder.

SKL har haft en dialog med Migrationsverket angående förekomsten av åldersuppskrivningar under Migrationsverkets handläggning. Utifrån denna dialog har det bl.a. framkommit att den största andelen av åldersuppskrivningarna sker i samband med beslut i asylärendet pga. att sökanden inte gjort sannolikt att denne är underårig.

Åldersbedömning tidigare i asylprocessen

Nya regler från den 1 maj 2017

För att så långt som möjligt undvika att vuxna asylsökande placeras på boenden för barn och för att se till att resurser som är avsedda för barn också kommer barn till godo gäller nya regler från den 1 maj 2017. Reglerna innebär att Migrationsverket ska bedöma en asylsökandes ålder tidigare i asylprocessen och i vissa fall fatta ett tillfälligt beslut om ålder.

Bestämmelserna, som finns i 13 kap. utlänningslagen (2005:716) (UtlL), tillämpas för asylansökningar som registrerats från och med den 1 februari 2017. För ansökningar som registrerats före detta datum ska alltså äldre bestämmelser tillämpas, vilket innebär att ett tillfälligt beslut om ålder inte fattas i dessa fall.

Ett tillfälligt beslut om ålder

Bestämmelserna om åldersbedömning tidigare i asylprocessen innebär att Migrationsverket i vissa fall ska fatta ett tillfälligt beslut om sökandes ålder.¹ Om Migrationsverket anser att det finns skäl att ifrågasätta att den asylsökande är under 18 år ska Migrationsverket så snart som möjligt göra en åldersbedömning samt fatta ett tillfälligt beslut om sökandes ålder. Handläggningen ska ske skyndsamt men det finns inget direkt tidskrav i lagtexten på när ett beslut ska fattas. När Migrationsverket har

¹ 13 kap. 17 § UtlL.

fattat ett tillfälligt beslut ska såväl den sökande som kommunen så snart som möjligt underrättas.²

Innan Migrationsverket fattar ett tillfälligt beslut, som innebär att den asylsökande bedöms vara 18 år eller äldre ska den sökande ges tillfälle att genomgå en medicinsk åldersbedömning.³ Andra sätt för den sökande att göra sin ålder sannolik är att komma in med skriftliga och muntliga uppgifter angående sin ålder. Det är också möjligt för Migrationsverket att inhämta uppgifter från socialtjänsten enligt 17 kap. 1 § UtL i de fall det behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd.

Om den asylsökande, och/eller dennes gode man, har gett sitt samtycke till att genomgå en medicinsk åldersbedömning bör Migrationsverket invänta resultatet av den innan ett tillfälligt beslut fattas.⁴ Resultatet av den medicinska åldersbedömningen måste värderas tillsammans med övrig bevisning inför det tillfälliga beslutet om ålder.⁵ Vilken betydelse ett nekat samtycke till en medicinsk åldersbedömning får vid den bevisvärdering som görs vid åldersbedömningen får enligt regeringen avgöras av Migrationsverket i varje enskilt fall. Ett nekat samtycke utan godtagbar anledning torde dock leda till att sökande inte gjort sannolikt att han eller hon är under 18 år.⁶

Beslutet gäller omedelbart

Det tillfälliga beslutet gäller omedelbart, men kan överklagas. Efter överklagande kan en domstol, under vissa förutsättningar, besluta att Migrationsverkets beslut tills vidare inte ska gälla (inhibition).⁷

Migrationsverket ska göra ett slutligt ställningstagande till sökandens ålder i samband med det slutliga beslutet i ärendet om uppehållstillstånd. Det tillfälliga beslutet om ålder upphör då att gälla.

Medicinska åldersbedömningar

Vad är en medicinsk åldersbedömning?

Rättsmedicinalverket har fått i uppdrag av regeringen att göra medicinska åldersbedömningar på uppdrag av Migrationsverket. En medicinsk åldersbedömning är, enligt Rättsmedicinalverket, en bedömning av en persons ålder med hjälp av olika medicinska metoder. Idag finns det ingen medicinsk metod som kan fastställa en persons exakta ålder, men det finns flera metoder för att uppskatta ålder.⁸

² Prop. 2016/17:121 s. 17.

³ 13 kap. 18 § första stycket UtL.

⁴ Se prop. 2016/17:121 s. 16.

⁵ Prop. 2016/17:121 s. 22.

⁶ Prop. 2016/17:121 s. 24 f.

⁷ 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

⁸ Medicinska åldersbedömningar, Rättsmedicinalverket, <https://www.rmv.se/verksamheter/medicinska-aldersbedomningar/>

Om det finns skäl att ifrågasätta den sökandes ålder begär Migrationsverket en medicinsk åldersbedömning av Rättsmedicinalverket. Kostnaden för denna åldersbedömning ska betalas av staten.⁹

Vem lämnar samtycke?

För att en läkarundersökning ska få genomföras i syfte att fastställa åldern krävs att det ensamkommande barnet och/eller den gode mannen gett sitt skriftliga samtycke.¹⁰ Det är Migrationsverket som inhämtar samtycke innan en begäran om medicinsk åldersbedömning görs till Rättsmedicinalverket.

När det gäller samtyckesfrågan anser regeringen att den gode mannen är behörig att inom ramen för sitt uppdrag lämna samtycke för barnets räkning. I uppdraget ligger att, likt en vårdnadshavare, ta den hänsyn till barnets synpunkter och önskemål som dess ålder och utveckling kan ge anledning till.¹¹ Det kommer i de flesta fall att röra asylsökande som har en sådan ålder och mognad att det är nödvändigt för den gode mannen att involvera asylsökanden i beslutet. I praktiken kommer den gode mannen och barnet att gemensamt behöva komma fram till ett beslut i frågan om samtycke.¹²

Migrationsverkets anvisningsbeslut

Det har i olika sammanhang påpekats att Migrationsverkets ställningstaganden inte är bindande för andra myndigheter eller domstolar. Ser man det från kommunal synvinkel får dock Migrationsverkets ställningstagande i fråga om ålder, både i ärenden där ett tillfälligt beslut om ålder fattats och i andra fall, betydelse i flera avseenden. Om Migrationsverket bedömer att en person är under 18 år, kommer personen att behandlas som ensamkommande barn och därmed anvisas en kommun med stöd av 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Den anvisade kommunen ska då ordna boendet. När Migrationsverket anvisat en kommun anses barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL). Migrationsverkets beslut om anvisning av ensamkommande barn får inte överklagas.¹³

Migrationsverkets anvisningsbeslut är således bindande i förhållande till kommunen. Vi kan inte se att kommunen har någon möjlighet att vägra att ordna boende och att stå för övrigt stöd som följer av socialtjänstlagen för en person som Migrationsverket bedömer vara ett ensamkommande barn och som därför anvisats en kommun.

För ensamkommande barn är vidare överförmyndaren skyldig att förordna en god man (2-3 §§ lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn). Här finns emellertid inte någon rättslig koppling till anvisningsbeslutet likt den i fråga om boende. Formellt sett är överförmyndaren därför troligen inte bunden av

⁹ 13 kap. 18 § tredje stycket UtL.

¹⁰ Se 13 kap. 18 § andra stycket UtL och asylprocedurdirektivet, artikel 25.5 b.

¹¹ Se prop. 2016/17:121 s. 23 och prop. 2005/06:72 s. 74–76.

¹² Prop. 2016/17:121 s. 23.

¹³ Se 22 § LMA.

Migrationsverkets ställningstagande när det gäller den enskildes ålder. Samtidigt är det förstås önskvärt att bedömningen av en persons ålder vid olika myndigheter är enhetlig.

Om personen är uppenbart över 18 år

Tillfälligt beslut om ålder

I uppenbara fall, där det inte finns något utrymme för en annan bedömning än att sökanden är vuxen, behöver Migrationsverket inte fatta ett tillfälligt beslut om ålder.¹⁴ Med uppenbara fall menas när det är tydligt för var och en att det rör sig om en vuxen person eller där det finns bevisning som tveklöst klarlägger sökandes ålder.¹⁵

Om en överårig person anvisas till kommunen

Om kommunen anser att det är uppenbart att en enskild, som anvisas till kommunen, är över 18 år och att registrerad ålder är felaktig, anser vi att kommunen bör begära att Migrationsverket omprövar sitt anvisningsbeslut. Som vi ser det finns det ett förvaltningsrättsligt utrymme för en sådan ändring, i de fall det ursprungliga beslutet grundats på felaktiga uppgifter från den asylsökande. Om Migrationsverket gör en uppskrivning av åldern och återtar sitt anvisningsbeslut, vilket torde kräva att det är uppenbart att den registrerade åldern är felaktig, upphör kommunens skyldighet att ordna boende enligt LMA. I och med det skapas en möjlighet för kommunen att i egna beslut göra motsvarande bedömning och som en konsekvens upphäva beslut om boende och sådant stöd som Migrationsverket istället har att tillhandahålla (logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag) samt att ta upp frågan om godmanskapets bestånd.¹⁶

Åldersuppskrivningens verkan för kommunen

Utfallen i domstol varierar

I vilken omfattning kommunen och andra myndigheter är bundna av Migrationsverkets bedömning av åldern har prövats av domstolar i olika mål. Utfallen i dessa avgöranden har varierat och domstolarna har resonerat olika.¹⁷ Det saknas utrymme att, inom ramen för denna promemoria, vidare redogöra för och analysera

¹⁴ 13 kap. 17 § UtIL

¹⁵ Se prop. 2016/17:121 s. 17 f.

¹⁶ Se SKL:s PM, *Rutiner för omprövning av Migrationsverkets anvisningsbeslut*, den 6 oktober 2016, <https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/juridik/halsoochsjukvardskolasocialtjanst/socialrattlssochassistansersattning/socialratt/nagrafragorkringaldersbedomningochvuxnapersonerpaboendenforbarn.10090.html>

¹⁷ Se t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom den 16 maj 2017 i mål nr 900-17, Förvaltningsrättens i Karlstad dom den 1 mars 2016 i mål nr 2280-15, Förvaltningsrättens i Härnösand dom den 8 juni 2016 i mål nr 252-16 och 278-16, Kammarrättens i Göteborg dom den 11 november 2015 i mål nr 1337-15 och Kammarrättens i Jönköpings dom den 10 februari 2016 i mål nr 3411-15, Kammarrättens i Göteborg dom den 17 januari 2017 i mål nr 6213-16, Kammarrättens i Göteborg dom den 13 december 2011 i mål nr 3014-11 och Tingsrättens i Luleå dom den 8 mars 2016 i mål nr Å 3078-15.

dessa avgöranden. Frågan om ålderssuppskrivningar har även belysts i beslut från Justitieombudsmannen (JO).¹⁸

Regeringens uttalanden

Regeringen har i förarbetena till reglerna om åldersbedömning tidigare i asylprocessen anfört att utgångspunkten måste vara att varje myndighet som kommer i kontakt med ensamkommande asylsökande barn självständigt har att ta ställning till dennes ålder inom ramen för sin verksamhet och utifrån det regelverk som styr den. I praktiken har dock Migrationsverkets beslut om ålder många gånger stor betydelse vid den åldersbedömning som den andra myndigheten ska göra. Detta torde i synnerhet gälla om en medicinsk åldersbedömning också görs i ärendet. Migrationsverkets beslut kan alltså i praktiken bli styrande även för andra myndigheter.¹⁹

SKL:s uppfattning

Kommunen beslutar självständigt om dess åtaganden gentemot den asylsökande ska bestå. Ett beslut om t.ex. bistånd eller god man upphör inte per automatik att gälla enbart med anledning av att Migrationsverket skrivit upp en ungdom i ålder eller fattat ett tillfälligt beslut om ålder.

Det är självklart önskvärt att bedömningen av en persons ålder vid olika myndigheter är enhetlig. På frågan vilken betydelse Migrationsverkets beslut om ålder har för kommunen anser SKL att det regeringen anför i förarbetena till bestämmelserna om åldersbedömning tidigare i asylprocessen kan tjäna som utgångspunkt (se ovan under ”Regeringens uttalanden”). Migrationsverkets bedömning i fråga om åldern bör således, särskilt i de fall en medicinsk åldersbedömning gjorts, ha stor betydelse för kommunens prövning.

SKL är hoppfull om att Rättsmedicinalverkets medicinska åldersbedömningar medför att Migrationsverket har mer tillförlitliga underlag inför åldersbedömningen och att de nya reglerna om tillfälliga beslut om ålder bidrar till en större enhetlighet och rättssäkerhet för den enskilde.

Ersättning till kommunen

Avgöranden från domstol

Om kommunen väljer att göra en annan bedömning än Migrationsverket i frågan om ålder, t.ex. genom att låta godmanskapet kvarstå, kan det påverka möjligheten till ersättning från Migrationsverket. Kammarrätten i Göteborg har i tre mål som rör ersättning för kostnader för god man kommit fram till att kommunen inte har rätt till ersättning efter det att Migrationsverket skrivit upp åldern på en ungdom till över 18 år och samtidigt fattat beslut i asylärendet. Domstolen anser att det saknas anledning

¹⁸ JO 2013/14 s. 361, JO 1014/15 s. 361, JO:s beslut den 16 maj 2016, dnr 539-2015, JO:s beslut den 30 mars 2017, dnr 5565-2016 samt JO:s beslut den 8 juni 2017, dnr 6581-2016.

¹⁹ Prop. 2016/17:121 s. 13.

att frångå den slutliga bedömning av ålder som Migrationsverket gjort i samband med asylbeslutet och att det inte krävs att beslutet har vunnit laga kraft.²⁰

I fall där det är oklart vid vilken tidpunkt kommunen tagit del av Migrationsverkets beslut om åldersuppskrivning har Kammarrätten i Sundsvall i ett avgörande utgått från tidpunkten för när skrivelsen om ändrat födelsedatum ankomststämplats i kommunen.²¹

Ersättning för placeringskostnader och skolgång

När det gäller ersättning för kostnader för placering kan kommunen ha rätt till ersättning även för ungdomar över 18 år, upp till 21 års ålder. Detta förutsätter, enligt de regler som börjar gälla från 1 juli 2017, att den enskilde vårdas enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller har ett vårdbehov som beror på sådana förhållanden som anges i 3 § LVU men ges vård med stöd av SoL.²² För dessa ungdomar kan alltså kommunen få ersättning även efter 18 års ålder.²³

Även den statliga ersättningen för skolgång på gymnasiet kvarstår om den asylsökande, utifrån den ”uppskrivna” åldern, kan anses ha påbörjat utbildningen före 18 års ålder.²⁴

Om en åldersuppskrivning innebär att den enskilde, utifrån den ”uppskrivna” åldern inte kan anses ha påbörjat vården respektive skolgången före 18 års ålder är det troligt, åtminstone om beslutande myndighet eller domstol delar den bedömning som Kammarrätten i Göteborg gjort i de ovan nämnda målen²⁵, att kommunen inte har rätt till ersättning för kostnader för placering respektive skolgång efter tidpunkten för Migrationsverkets åldersuppskrivning.

²⁰ Mål nr 4233-16, 4234-16 och 4235-16, se även äldre avgörande av samma kammarrätt den 13 december 2013 i mål nr 3014-11.

²¹ Kammarrätten i Sundsvall dom den 5 maj 2017 i mål nr 3125-16

²² Se 8 och 10 §§ förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

²³ Detta gäller till dess att beslutet om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft eller när tidsfristen för frivillig avresa löpt ut, se 8 § förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

²⁴ Se 3-4 §§ förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

²⁵ Mål nr 4233-16, 4234-16 och 4235-16.