

Lagrådsremiss

Mottagande av ensamkommande barn

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 1 september 2005

Barbro Holmberg

Carl Henrik Ehrenkrona
(Utrikesdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att särskilda bestämmelser om mottagande av ensamkommande barn skall införas i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Med ensamkommande barn avses barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i förälders ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare. Det reella mottagandet av ensamkommande barn som antingen söker asyl eller som har beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd (asylsökande ensamkommande barn) skall föras över till kommuner som träffat överenskommelse om detta med Migrationsverket. Migrationsverket skall dock behålla det övergripande ansvaret för mottagandet. Verket skall anvisa en kommun som skall anordna boende för barnet. Den anvisade kommunen blir vistelsekommun och ansvarar för utredning och åtgärder enligt socialtjänstlagen beträffande barnet. Det föreslås också att kommunerna ges rätt att anordna gruppboenden för asylsökande ensamkommande barn. Eftersom asylsökande ensamkommande barn enligt förslagen inte kommer att vistas på förläggningar kommer de att ha rätt till fortsatt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. under maximalt en månad från den dag de beviljats uppehållstillstånd

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	4
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.	5
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Ensamkommande asylsökande barn i Sverige och världen.....	8
5	Översikt över reglering som har betydelse för ensamkommande barns ställning.....	9
5.1	Inledning	9
5.2	FN:s konvention om barnets rättigheter.....	9
5.3	UNHCR:s riktlinjer för mottagande av asylsökande ensamkommande barn	12
5.4	Arbetet inom EU beträffande ensamkommande barn.....	13
5.5	Europarådskonventionen och Haagkonventionerna	14
5.6	Utlänningslagen	15
5.7	Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.	16
5.8	Socialtjänstlagen	17
5.8.1	Inledning	17
5.8.2	Närmare om kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen.....	18
5.9	Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.....	21
5.10	Föräldrabalken	21
5.10.1	Inledning	21
5.10.2	Vårdnadshavares och förmyndares uppgifter ..	22
5.10.3	God man i förmyndarens ställe.....	22
5.11	Lagen om god man för ensamkommande barn.....	23
5.12	Svenska bestämmelser om internationella förhållanden...23	
5.12.1	Allmänt om bestämmelser om internationella förhållanden	23
5.12.2	Regler om förmynderskap och god man.....	24
5.12.3	Vårdnadsfrågor	24
5.13	Sekretesslagen och andra sekretessbestämmelser.....	25
6	Mottagningsprocessen för asylsökande och andra utlänningar	26
6.1	Mottagandet av asylsökande m. fl. i Sverige	26
6.1.1	Särskilt om mottagandet av ensamkommande barn	27
6.1.2	Barn som beviljats uppehållstillstånd	30
7	Tidigare utredningar och förslag	31
7.1	Inledning	31
7.2	Migrationsverkets och Socialstyrelsens rapport angående ett förbättrat mottagande av ensamkommande barn	31
	Samverkan mellan Migrationsverket och kommunerna ...	32
7.3	Utredning om EG-rätten och mottagande av asylsökande	33
7.4	Riksdagens revisorers informationsrapport Ensamkommande barn.....	34

7.5	Integrationsverkets rapport till regeringen Ensamkommande barn – en uppföljning av introduktionsinsatser för mottagna åren 1998 – 2000.....	35
8	Vilka barn skall anses som ensamkommande?	35
8.1	Begreppet ensamkommande barn	35
8.2	Vilka barn bör omfattas av regleringen?.....	36
9	Reglering av ansvaret för de ensamkommande barnen	39
9.1	Ökat kommunalt ansvar för mottagande av ensamkommande barn	39
9.2	Kommunerna skall få anordna boenden för ensamkommande barn	43
9.3	Ansvarig kommun för ensamkommande barn.....	46
9.4	Barn med uppehållstillstånd.....	50
10	Ekonomiska konsekvenser och ikraftträdande	53
10.1	Ekonomiska konsekvenser	53
10.2	Ikraftträdande	53
11	Författningskommentar	54
11.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.	54
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn), Ds 2004:54	56
Bilaga 2	Lagförslag i departementspromemorian Mottagande av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn), Ds 2004:54.....	58
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser som avgett yttranden över departementspromemorian Mottagande av barn som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn), Ds 2004:54	61

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. att 1, 2 och 3 §§ skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop.2004/05:170 Föreslagen lydelse

1 §

I denna lag ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:000) (asylsökande),
2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller
3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap.

1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

I 2 och 3 §§ finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare. (ensamkommande barn). Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

2 §¹

Migrationsverket skall ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och för detta ändamål driva förläggningar. Migrationsverket får uppdra åt andra att driva förläggningar.

En kommun får anordna boenden för ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2. Vad som sägs om förläggningar i 14 och 15 §§ skall gälla även sådana boenden.

3 §²

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 skall av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning. *En utlänning som inte önskar utnyttja en erbjuden plats skall ändå registreras vid en förläggning. Migrationsverket svarar sedan för att bistånd lämnas enligt bestämmelserna i denna lag.*

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 skall av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning.

Vad som sägs i första stycket gäller inte ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2. För dessa barn skall Migrationsverket i stället anvisa en kommun som skall ordna boendet. Migrationsverket skall anvisa en kommun som har träffat överenskommelse med verket om mottagande av ensamkommande barn, om det inte finns särskilda skäl att anvisa en annan kommun. När Migrationsverket anvisat en kommun skall barnet anses vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning skall ändå

¹ Senaste lydelse: 2000:296.

² Senaste lydelse: 2000:296.

registreras vid en sådan. *Alla ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 skall registreras vid en förläggning.* Migrationsverket svarar sedan för att bistånd lämnas enligt bestämmelserna i denna lag.

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 skall biståndet lämnas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

3 Ärendet och dess beredning

I februari 2002 gav regeringen Migrationsverket och Socialstyrelsen i uppdrag att lämna förslag på förbättringar avseende mottagandet av asylsökande barn som kommer till Sverige utan sina föräldrar eller någon som enligt lag eller sedvänja trätt i föräldrarnas ställe eller som efter ankomsten lämnats utan ställföreträdare (s.k. ensamkommande barn). Myndigheterna redovisade i juni 2002 sina förslag i rapporten *Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn)*. Rapporten finns tillgänglig i Utrikesdepartementet, dnr UD2002/271/MAP.

En interdepartemental arbetsgrupp inom Regeringskansliet har ansvarat för den fortsatta beredningen av frågan om mottagandet av ensamkommande barn med syfte att förbättra mottagandet. Arbetsgruppen har utarbetat en departementspromemoria: *Mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn)*, Ds 2004:54. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorian innehåller förslag till ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Lagförslaget framgår av *bilaga 2*. Därutöver föreslås i promemorian att vissa författningsändringar görs i förordningar. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (dnr UD2005/18787/MAP).

4 Ensamkommande asylsökande barn i Sverige och världen

Ensamma barn som ansöker om asyl förekommer i stora delar av världen. UNHCR har gjort stora ansträngningar för att kartlägga strömmarna av dessa barn. Kartläggningen försvåras emellertid av brister i mottagarländernas statistik och uppgifterna är därför inte helt tillförlitliga. Det bör också noteras att kriterierna för vilka barn som är att betrakta som ensamkommande kan tänkas variera mellan länderna.

UNHCR har beräknat att 12 800 ensamkommande barn sökte asyl i 28 av världens länder under år 2003. Av UNHCRs statistik framgår vidare att 63 500 ensamkommande barn sökte asyl i något av de europeiska länderna under åren 2000–2003 (Trends in unaccompanied and separated children seeking asylum in industrialized countries, UNHCR 2004 s. 3 och 4).

För Sveriges del uppgick antalet asylsökande ensamkommande barn under år 2002 till 550 barn, medan siffran år 2003 hade stigit till 561 barn. Under år 2004 sökte 360 ensamkommande barn asyl. I förhållande till det totala antalet asylsökande är andelen ensamkommande barn i stort sett konstant.

Det övervägande antalet ensamkommande asylsökande barn under åren 2001–2003 kom från Afrika. UNHCR har (a.a. s. 6) konstaterat att 45 procent av barnen kom därifrån, medan 38 procent kom från Asien. Under år 2004 kom 62 ensamkommande asylsökande barn från Somalia och 43 barn från Serbien-Montenegro till Sverige. Vidare kom 35 ensamkommande barn hit från Afghanistan. Övriga asylsökande ensamkommande barn kom från olika länder. Det är främst barn i 13-17 årsåldern (ca 85 procent) som kommer till Sverige och drygt hälften av det totala antalet av ensamkommande barn är pojkar. De flesta asylsökande ensamkommande barn som får uppehållstillstånd beviljas uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i utlänningslagen (1989:529) om uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Regeringen har satt upp som mål att beslut om uppehållstillstånd eller avvisning avseende ensamkommande asylsökande barn skall fattas inom tre månader. Målet har ännu inte uppnåtts, men Migrationsverket hade under tiden januari till maj 2005 en genomsnittlig handläggningstid i dessa ärenden på 124 dagar och arbetar vidare för att ytterligare förkorta väntetiderna. Den genomsnittliga vistelsetiden i Migrationsverkets mottagandesystem för dessa barn var i maj 2005 381 dagar. Vistelsetiden räknas från det att barnet sökt asyl till det att beslutet i asylärendet är verkställt.

5 Översikt över reglering som har betydelse för ensamkommande barns ställning

5.1 Inledning

Barns förhållanden har under de senaste decennierna uppmärksamrats allt mer. Det har lett till att ett flertal internationella överenskommelser rörande barns rättigheter har kommit till stånd. Det ökande intresset för barns förhållanden, och de ingångna internationella överenskommelserna, har också medfört ändringar i svensk lagstiftning. Nedan följer en sammanställning av reglering som har betydelse för ensamkommande barns ställning.

5.2 FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Konventionen bygger på fyra grundprinciper, nämligen förbudet mot diskriminering (artikel 2), principen om barnets bästa (artikel 3), rätten till liv och utveckling (artikel 6) samt rätten att framföra åsikter och få dem respekterade (artikel 12). Sverige var ett av de första länderna att underteckna konventionen och den 21 juni 1990 godkände riksdagen ratificeringen utan förbehåll (prop. 1989/90:107). Konventionen trädde för Sveriges del i kraft den 2 september 1990.

Barnkonventionens artikel 3 har tjänat som förebild till portalbestämmelsen i 1 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) där det

stadgas: *I fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.* I propositionen, Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden (prop. 2004:05:170), föreslås bl.a. en ny utlänningslag. Som ett ytterligare utflöde av principen om barnets bästa föreslås i propositionen att utlänningslagen kompletteras med en paragraf om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. För barn gäller att de omständigheter som läggs till grund för prövningen inte behöver ha samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd skall kunna beviljas vuxna personer enligt bestämmelsen. Propositionen skall riksdagsbehandlas under hösten 2005 och den nya lagen föreslås träda i kraft den 31 mars 2006. Barnets rätt att komma till tals enligt artikel 12 i barnkonventionen är sedan tidigare fastlagd i 11 kap. 1 a § utlänningslagen (1989:529).

FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar om ensamkommande barn

En barnrättskommitté övervakar i enlighet med barnkonventionen staternas framsteg i arbetet med att genomföra konventionen. Kommittén utfärdar även allmänna rekommendationer som syftar till att ge staterna vägledning i genomförandet av barnkonventionen. En sådan s.k. allmän kommentar har utfärdats i juni 2005 beträffande ensamkommande och separerade barn (CRC/GC/2005/6).

Ensamkommande barn är enligt kommittén barn som är skilda från sina föräldrar och övriga anförvanter eller från någon annan vuxen som enligt lag eller sedvana skall ta hand om barnet. De separerade barnen är de barn som är skilda från sina föräldrar och andra möjliga vårdnadshavare men inte nödvändigtvis från andra anförvanter. I det sistnämnda fallet kan det vara fråga om barn som kommer tillsammans med andra vuxna släktingar. Rekommendationerna och vägledningen från barnrättskommittén gäller båda dessa kategorier barn som i fortsättningen gemensamt refereras till som ensamkommande barn.

Enligt barnrättskommittén skall staternas bemötande av ensamkommande barn grundas på följande principer:

- Statens åtaganden enligt barnkonventionen omfattar alla barn som befinner sig på statens territorium och alla barn under statens jurisdiktion. Om den nationella lagstiftningen kommer i konflikt med barnkonventionen skall barnkonventionen ha företräde enligt 1969 års Wien konvention om traktaträtten.
- Ensamkommande barn skall inte diskrimineras på något sätt. De skall erbjudas differentierat skydd och stöd beroende på ålder och/eller kön.
- Barnets bästa skall vara vägledande i alla faser av mottagandet av ensamkommande barn, inklusive genom en barnvänlig och säker utredning genomförd av kompetenta tjänstemän samt en skyndsam tillsättning av god man och juridiskt ombud.
- Staten skall vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda dessa barn mot olika former av utnyttjande och exploatering, bl.a. mot människohandel och annan kriminalitet.
- Barnet skall ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter och tas på allvar. Barnet skall vara informerat om sina rättigheter, den hjälp som finns att

få och möjligheterna att ta kontakt med familjen. Barnet skall också kunna få information om situationen i landet som det kommer ifrån.

- Ensamkommande barn skall inte vägras tillträde till statens territorium eller avvisas, alternativt återsändas, till ett land eller område där det finns allvarliga risker för barnets liv och utveckling.

- Staten skall behandla all information beträffande de ensamkommande barnen konfidentiellt och se till att denna information inte används på ett sätt som bl.a. kan skada barnets familjemedlemmar som fortfarande befinner sig i hemlandet.

När det gäller skyddsbehoven för dessa barn rekommenderar barnrättskommittén följande:

- Inom ramen för mottagandet av ensamkommande barn skall staterna prioritera identifieringen av barnet genom en vetenskaplig, säker, barnvänlig och könsanpassad process, skyndsamt utfärda identitetsdokument samt bistå med att spåra barnets familj.

- Så fort barnet har identifierats skall en god man utses tills barnet blivit myndigt eller lämnat landet. Om barnet söker asyl skall vid sidan om god man ett juridiskt ombud utses.

- Omsorg och boende för ensamkommande barn skall i princip aldrig innebära frihetsberövande. Syskon skall hållas tillsammans och boende hos eventuella släktingar i landet skall tillåtas. Staterna skall tillförsäkra kvalificerad och periodisk tillsyn av barnets situation särskilt när det gäller hälsa, skydd mot våld och exploatering samt tillgång till utbildning.

- Staterna skall tillförsäkra de ensamkommande barnen tillgång till utbildning under hela mottagningsprocessen.

- Ensamkommande barn har rätt till en levnadsstandard anpassad till deras fysiska, psykiska och intellektuella utveckling samt vidare till bästa möjliga hälsa och behandling av sjukdomar och rehabilitering.

- Barn som är offer för människohandel skall få den hjälp de behöver och i vissa fall flyktingstatus, om det finns indikationer på att risken för exploatering genom människohandel består.

- Staterna skall motverka användandet av ensamkommande barn som barnsoldater genom lämpligt mottagande och omsorg. Särskilt uppmärksamhet skall ges före detta barnsoldater. Dessa skall bemötas som offer för väpnade konflikter och erbjudas stöd och rehabilitering.

- Ensamkommande barn skall inte frihetsberövas endast på grund av att de saknar tillstånd att befinna sig i landet. Om frihetsberövandet är nödvändigt av andra skäl skall det användas som en sista lösning och för kortast möjliga tid. Villkoren för frihetsberövandet skall anpassas till barnets bästa och utgöra snarare omhändertagande och omsorg än fängsligt förvar.

Ensamkommande barn skall ha tillgång till en barnvänlig asylprocess, oavsett deras ålder. Barnet skall representeras av en vuxen som känner barnets bakgrund väl samt av ett juridiskt ombud. Beroende på åldern skall barnet höras personligen innan beslut fattas. I oklara omständigheter runt barnet ska barnets utsagor ges företräde. Handläggningen av ärenden gällande ensamkommande barn skall skötas av tjänstemän utbildade i att anlägga både barnperspektiv och könsperspektiv vid tillämpningen av den internationella och nationella lagstiftningen. Ensamkommande barn som får flyktingstatus skall ges

alla de rättigheter som garanteras de barn som befinner sig lagligt på statens territorium.

Målet för mottagandet av ensamkommande barn är att med beaktande av barnets åsikter hitta långsiktiga lösningar som i första hand siktar på barnets återförening med sina föräldrar och/eller andra familjemedlemmar. Det kan vara fråga om att återsända barnet till landet det kommer ifrån eller att integrera barnet i det nya landet, antingen genom återförening med föräldrarna där eller genom adoption. En annan möjlighet är att omplacera barnet i ett tredje land. I valet mellan de olika lösningar som står till buds skall barnets bästa vara vägledande.

Slutligen uppmanas staterna att anordna specialiserad utbildning för alla som är involverade i mottagandet av och handläggningen av ärenden gällande ensamkommande barn. Kommittén rekommenderar dessutom utvecklingen av ett detaljerat och integrerat system för statistik om ensamkommande barn som en förutsättning för ett effektivt genomförande av dessa barns rättigheter.

5.3 UNHCR:s riktlinjer för mottagande av asylsökande ensamkommande barn

UNHCR har år 1997 utarbetat riktlinjer för mottagandet av ensamkommande barn som söker asyl. Riktlinjerna utgör rekommendationer och är således inte juridiskt bindande. I riktlinjerna gavs tidigare följande definition av ett ensamkommande barn: *Ett ensamkommande barn är en person under arton år, såvida inte den lag som är tillämplig på barnet stadgar en tidigare myndighetsålder, som är åtskild från båda sina föräldrar och som inte tas om hand av någon annan vuxen person som enligt lag eller sedvana har ett sådant ansvar.* Under senare år har UNHCR erfarit att denna definition inte är tillfredsställande då det framkommit att barn som flyr tillsammans med avlägsna släktingar många gånger är lika utsatta som helt ensamma barn. Definitionen har därför i en rapport år 2001 från FN:s generalsekreterare till generalförsamlingen omarbetats och fått följande lydelse: *Ett ensamkommande barn är en person under arton år som är åtskild från båda sina föräldrar eller från en person som enligt lag eller sedvana har det primära ansvaret för barnet.*

De år 1997 utfärdade riktlinjerna anger i punkten 5.7 att det i varje land bör inrättas en organisation genom vilken det kan utses en representant för det ensamkommande barnet. Representanten bör ha nödvändig kunskap om barns behov av omsorg och skall kunna bevaka dess intressen samt tillse att barnets rättsliga, sociala, medicinska och psykologiska behov tillgodoses under asylutredningen och fram till dess en mer varaktig lösning av barnets situation har uppnåtts. I avdelning 6 av riktlinjerna anges att alla barn, oavsett ålder, skall ha rätt att söka asyl. Beträffande själva asylutredningen anges vidare i punkten 8.3 att det ensamkommande barnet bör representeras av en vuxen person som känner till dess bakgrund och som kan försvara barnets intressen. Barnet bör också ges tillgång till ett juridiskt ombud i asylprocessen.

I avdelning 7 av UNHCR:s riktlinjer behandlas frågor om de asylsökande barnens omvårdnad, boende, hälso- och sjukvård och

utbildning. Enligt punkt 7.1 bör särskilt de ensamkommande barnen vara berättigade till omvårdnad och skydd. Med hänsyn till barnets bästa bör ensamkommande asylsökande barn som tagits om hand i ett nytt land vidare flyttas så lite som möjligt enligt punkt 7.2 och syskon bör få bo tillsammans, punkt 7.3. Barn som kommer tillsammans med vuxna släktingar eller som redan har sådana som bor i landet bör vidare i princip få bo tillsammans med dessa, punkt 7.4. Asylsökande barn bör, enligt punkt 7.5, oavsett om de bor i familjehem eller i särskilda boenden för asylsökande, regelbundet följas upp av professionell personal som kan trygga deras fysiska och psykiska hälsa. Barn som söker asyl får enligt punkt 7.6 inte hållas i fängsligt förvar eller liknande internering. I punkt 7.9 erinras om att barn enligt barnkonventionen (artikel 24) har rätt till hälso- och sjukvård och rehabilitering och i punkt 7.12 erinras om att barn har rätt till utbildning och att ett barn därför så fort som möjligt bör registreras och skrivas in vid lämplig skolenhet.

5.4 Arbetet inom EU beträffande ensamkommande barn

Europeiska unionens råd antog den 20 juni 1995 en resolution om minimigarantier vid handläggning av asylärenden (EGT C 274, 19.09.1996, s. 13-17). I resolutionens avsnitt V, punkterna 26 och 27, anges följande: Medlemsstaten skall vidta åtgärder ”så att asylsökande omyndiga utan medföljande vårdnadshavare företräds av en organisation eller av en utsedd ansvarig vuxen, om den nationella lagstiftningen inte ger dem rättskapacitet. Under den personliga intervjun kan en omyndig utan medföljande vårdnadshavare biträdas av den vuxna person eller av de företrädare för en organisation som avses ovan. Dessa personer skall bevaka den omyndiges intressen”. ”Vid prövningen av en asylansökan från en omyndig utan medföljande vårdnadshavare skall hänsyn tas till den sökandes mentala utveckling och mognad.”

Rådet antog vidare den 26 juni 1997 en resolution om underåriga medborgare i tredje land utan medföljande vuxen (EGT C 221, 19.07.1997, s. 23-27). I inledningen till resolutionen uttalas att underåriga medborgare i tredje land utan medföljande vuxen i allmänhet befinner sig i en utsatt situation som kräver särskilt skydd och särskild omsorg och att denna utsatta situation kräver att det fastställs gemensamma principer att handla efter. I artikel 1.1 anges att resolutionen är tillämplig på personer som är medborgare i tredje land, som är yngre än arton år och som anländer till medlemsstaternas territorium utan att vara i sällskap med en vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för dem, och så länge de inte faktiskt tas om hand av sådan person. Vidare kan resolutionen också tillämpas på underåriga medborgare i tredje land som lämnas utan medföljande vuxen efter att ha rest in i medlemsstats territorium. Båda kategorierna av underåriga benämns i resolutionen ”underåriga utan medföljande vuxen”.

I avdelning 3 anges minimigarantier för alla underåriga utan medföljande vuxen. Av artikel 3.4 framgår att medlemsstaterna så snart som möjligt bör ordna så att den underåriga får en lämplig företrädare genom

a) en förmyndare

- b) en företrädare för en (nationell) organisation som ansvarar för den underåriges vård och välfärd, eller
- c) en annan lämplig företrädare.

Artikel 3.5 föreskriver att en förmyndare som utses för en underårig utan medföljande vuxen bör, i enlighet med nationell lag, säkerställa att den underåriges behov (t.ex. rättsliga, sociala, medicinska eller psykologiska) på ett vederbörligt sätt tillgodoses. I artikel 3.6 slås fast att underårig utan medföljande vuxen bör ges tillgång till det allmänna utbildningsväsendet och av artikel 3.7 följer att underåriga bör få lämplig medicinsk vård som tillgodoser deras omedelbara behov. Särskild medicinsk hjälp bör vidare ges till underåriga utan medföljande vårdnadshavare, som utsatts för någon form av vanvård, utnyttjande eller övergrepp, tortyr eller någon annan form av grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller väpnad konflikt. Av artikel 4.1 följer att varje underårig utan medföljande vuxen bör ha rätt att ansöka om asyl, men medlemsstaterna kan förbehålla sig rätten att kräva att en underårig inte kan ansöka om asyl i medlemsstaten utan biträde av en förmyndare, en särskilt utsedd vuxen företrädare eller institution.

Rådet har vidare den 27 januari 2003 antagit ett direktiv (2003/9/EG) om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 031, 06.02.2003, s. 18-25). Av artikel 15 i detta direktiv framgår att medlemsstaterna skall se till att asylsökande får nödvändig hälso- och sjukvård som åtminstone skall innefatta akut sjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar. Medlemsstaterna skall också sörja för nödvändig läkarhjälp eller annan hjälp för sökande med särskilda behov.

Rådets direktiv berör i vissa delar även ”underåriga utan medföljande vuxen”. Bland annat föreskrivs i artikel 19 att ”underåriga utan medföljande vuxen som lämnar in en asylansökan skall från den tidpunkt då de tillåts resa in på territoriet fram till dess att de måste lämna den medlemsstat där asylansökan inlämnats eller prövas tas emot

- a) hos vuxna släktingar
- b) hos en fosterfamilj
- c) i förläggningar som utformats särskilt för underåriga
- d) i annan typ av inkvartering som är lämplig för underåriga”.

Av direktivet framgår också att underåriga skall byta inkvartering så sällan som möjligt och att medlemsstaterna skall försöka spåra familjemedlemmar till underåriga utan medföljande vuxen så snabbt som möjligt.

Den 30 januari 2003 tillsattes en utredning som fick till uppgift att överväga om författningsändringar var nödvändiga för att Sverige skulle uppfylla de krav som ställs i direktivet. Beträffande utredningens betänkande; EG-rätten och mottagandevillkor för asylsökande (SOU 2003:89), se vidare nedan under avsnitt 7.3.

5.5 Europarådskonventionen och Haagkonventionerna

År 1980 tillkom två konventioner i syfte att få till stånd ett internationellt samarbete för att motverka olovliga bortföranden och kvarhållanden av barn i internationella förhållanden, konventionen om erkännande och

verkställighet av avgöranden rörande vårdnad om barn samt om återställande av vård av barn (Europarådskonventionen) och konventionen om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn (Haagkonventionen). Sverige har anslutit sig till båda konventionerna och dessa har införlivats med svensk rätt genom lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn (prop. 1988/89:8). Enligt lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. gäller ett vårdnadsavgörande i ett land som tillträtt Europarådskonventionen i Sverige och kan verkställas här. Enligt samma lag skall ett barn som olovligt förts till Sverige från ett land som tillträtt Haagkonventionen enligt huvudregeln flyttas tillbaka till det land barnet olovligen bortfördes ifrån. Undantag kan i bägge fallen göras bl.a. om avgörandet eller överflyttningen är oförenligt med grunderna för den svenska rättsordningen eller grund av förändrade förhållanden inte längre är förenligt med barnets bästa.

Inom Haagkonferensen antogs den 19 oktober 1996 en ny konvention om skydd för underåriga i internationella förhållanden (Konventionen om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn). Den nya Haagkonventionen har ett vidare tillämpningsområde och utgör ett komplement till 1980 års Haagkonvention. Medan 1980 års konvention inskränker sig till att vara en konvention om överflyttning, dvs. ett instrument för att i nödsituationer snarast möjligt återställa ordningen som den var före det olovliga bortförandet, reglerar den nya Haagkonventionen myndigheternas internationella behörighet att vidta åtgärder till skydd för barnets person och egendom, val av tillämplig lag för sådana åtgärder och vilken verkan åtgärder vidtagna i en stat skall ges i en annan fördragsslutande stat. Sverige har undertecknat konventionen och för närvarande utreds frågan om hur konventionen skall införlivas med svensk rätt. Utredningen om föräldraansvar och skydd av barn i internationella situationer (Ju 2004:03) beräknas lämna sitt slutbetänkande i december 2005.

5.6 Utlänningslagen

I utlänningslagen (1989:529), UtlL, regleras utlänningars rätt till inresa, utresa och vistelse i Sverige. I utlänningslagen finns också regler om asyl, avvisning och utvisning. År 1997 infördes i 1 kap. 1 § UtlL ett stadgande om att barns hälsa, utveckling och bästa i övrigt särskilt skall beaktas i ärenden som rör barn. I förarbetena anfördes då att den nya bestämmelsen skulle få betydelse bl.a. när det gäller att bedöma om det finns tillräckligt starka humanitära skäl för uppehållstillstånd (prop. 1996/97:25 s. 284).

Utlänningslagen är för närvarande föremål för översyn. I prop. 2004/05:170, Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, har regeringen i maj 2005 lagt fram ett förslag till ny utlänningslag. Propositionen skall riksdagsbehandlas under hösten 2005 och den nya lagen föreslås träda i kraft den 31 mars 2006.

I 11 kap. nu gällande UtL finns särskilda bestämmelser som syftar till att tillvarata barns intressen i ärenden om uppehållstillstånd. Således föreskrivs i 11 kap. 1 a § UtL att det, om det inte är olämpligt, skall klarläggas vad barnet har att anföra i ärendet. Bestämmelsen har tillkommit mot bakgrund av barnkonventionen och EU:s resolution av den 20 juni 1995 angående minimigarantier vid handläggning av asylärenden.. Tanken bakom bestämmelsen är att barnet som regel skall höras personligen om det är lämpligt med hänsyn till barnets ålder och mognad (prop. 1996/97:25 s. 262 f). Samma bestämmelse finns i 1 kap. 11 § i den föreslagna nya UtL.

Enligt 11 kap. 8 § nu gällande UtL skall i vissa fall offentligt biträde förordnas för den som en åtgärd gäller, om det inte måste anses att behov av biträde saknas. Vad gäller barn följer av samma paragraf att offentligt biträde alltid skall förordnas för barn under 18 år som hålls i förvar enligt 6 kap. 3 § UtL, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

Enligt den föreslagna nya utlänningslagen gäller samma sak enligt 18 kap. 1 §.

5.7 Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) ges bestämmelser om sysselsättning och bistånd till vissa utlänningar som kommer till Sverige. Enligt 1 § första stycket punkterna 1-3 omfattar lagen utlänningar som

- 1) har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (asylsökande)
- 2) har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 2 a kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet
- 3) har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av lagen om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd (1 § tredje stycket LMA).

Migrationsverket har enligt 2 § LMA huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som omfattas av lagens första paragraf punkterna 1 och 2. För detta ändamål skall verket driva förläggningar. Migrationsverket får dock enligt bestämmelsen uppdra åt andra att driva förläggningar. Enligt 3 § LMA skall Migrationsverket erbjuda utlänningar som anges ovan i punkterna 1 och 2 plats på en förläggning. En utlänning som inte önskar utnyttja sådan plats skall ändå registreras vid en sådan förläggning för att bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. skall utgå.

Bistånd skall enligt 8 § LMA lämnas till utlänningar om de är registrerade vid en förläggning oavsett om de bor på förläggningen eller inte. Den utlänning som har rätt till ersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m. fl. har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär, 1 § andra stycket LMA.

Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. lämnas i form av kost, logi eller bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag. Ersättningsbeloppens storlek framgår av förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m. fl. Rätten till bistånd upphör enligt 11 § LMA när utlänningen lämnar landet eller när uppehållstillstånd ges utom i fall då utlänningen har beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd och inte är folkbokförd här i landet. Bistånd lämnas också enligt 8 § andra stycket LMA till utlänningar även efter det att de beviljats uppehållstillstånd om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. En förutsättning för att sådan ersättning skall utgå är emellertid att utlänningen omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 LMA samt att denne vistas vid en förläggning. Utlänningar som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 LMA och som inte vistas på en förläggning har, enligt 8 § tredje stycket samma lag, rätt till bistånd under en månad från den dag då han eller hon beviljades uppehållstillstånd.

Migrationsverket svarar för att bistånd enligt bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket punkterna 1 och 2. För utlänningar som avses i 1 § första stycket punkten 3 LMA skall biståndet lämnas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas. En kommun som betalat bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har rätt att återkräva utgivet belopp av Migrationsverket enligt 3 § förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m. fl.

5.8 Socialtjänstlagen

5.8.1 Inledning

Migrationsverket har huvudansvaret för asylsökande och för utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd, vilket inkluderar även ensamkommande barn. Av förarbetena till lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m. fl. (LMA) följer att i Migrationsverkets ansvar som huvudman ingår att se till att det finns förläggningsplatser för alla som behöver sådan plats. I Migrationsverkets uppgifter ingår också att svara för bistånd åt de personkategorier för vilka verket har huvudansvaret samt att se till att dessa har sysselsättning (prop. 1993/94:94 s. 29). Migrationsverkets huvudansvar är alltså begränsat till att tillhandahålla kost och logi samt bistånd. Av 3 § första stycket LMA framgår att det finns utlänningar som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. för vilka Migrationsverket inte har det huvudsakliga ansvaret. För den sistnämnda kategorin, som utgörs av utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas, liksom för barn som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på förläggning utan bor hos en vårdnadshavare med uppehållstillstånd, har socialnämnden i respektive kommun ansvaret enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Enligt 2 kap. 2 § SoL har en kommun det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär dock ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra

huvudmän som t.ex. Migrationsverket. Som tidigare nämnts föreskrivs i 1 § andra stycket LMA att en utlänning som omfattas av lagen inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär.

Omfattningen av det bistånd som en kommun är skyldig att lämna enligt 2 kap. 2 § SoL regleras inte direkt i lagtexten. Socialstyrelsen har emellertid 1992 utfärdat allmänna råd angående socialbidrag enligt tidigare gällande socialtjänstlag (i dag benämnt försörjningsstöd). Dessa allmänna råd är av betydelse än i dag bl.a. såvitt gäller vistelsebegreppet i socialtjänstlagen. I de allmänna råden (1992:4) anges att den kommun någon mer eller mindre tillfälligt vistas i kallas för vistelsekommunen och att kommunens skyldighet att pröva någons behov av bistånd inte påverkas av vistelsetidens längd. Den tid som personen i fråga vistas i kommunen och under vilka förhållanden kan dock, enligt de allmänna råden, påverka omfattningen av det bistånd som kommunen är skyldig att lämna.

I de allmänna råden uttalas vidare: *Avsikten med bestämmelsen om kommunens yttersta ansvar är dock inte att kommunen skall träda i en annan huvudmans ställe.* Det är för att understryka detta som det i 3 § (numera 2 kap. 2 §) SoL har angetts att det yttersta ansvaret inte innebär någon inskränkning i det ansvar som åvilar andra huvudmän. Det kan emellertid uppstå situationer då kommunen under en begränsad tid får sörja för nödvändig hjälp i väntan på att annan huvudman ingriper. De åtgärder som då vidtas inom socialtjänsten bör vara temporära. Hjälpen får ges med de resurser som finns tillgängliga inom socialtjänsten i avvaktan på att t.ex. sjukvårdshuvudmannen kan gripa in. Det kan bli fråga om att exempelvis utge försörjningsstöd eller bistånd till kostnader för vård, behandling eller någon annan insats som i och för sig åvilar en annan huvudman. Det yttersta ansvaret skall däremot inte behöva leda till att socialtjänsten skaffar egna behandlingsresurser för att tillgodose sådana behov som faller inom en annan huvudmans verksamhetsområde.

5.8.2 Närmare om kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen

Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer, 2 kap. 4 § SoL. Insatser inom socialtjänsten skall enligt 3 kap. 3 § SoL vara av god kvalitet. För utförande av socialnämndens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet och kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Av 3 kap. 5 § andra stycket SoL framgår att när en åtgärd rör ett barn skall barnets inställning så långt det är möjligt klargöras och hänsyn skall också tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad (jfr t.ex. artikel 12 i barnkonventionen).

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt (t.ex. genom bidrag enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.) har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall enligt 4 kap. 1 § SoL genom biståndet tillförsäkras en

skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Kommunernas arbete med barn och unga regleras särskilt i lagens femte kapitel. Enligt 5 kap. 1 § SoL skall socialnämnden

- verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden,
- i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom,
- med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till ogynnsam utveckling,
- aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och ungdom av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel,
- i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet,
- i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts.

Socialnämnden skall enligt 6 kap. 1 § SoL sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende samt att den som genom nämndens försorg tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön. Varje kommun ansvarar enligt 6 kap. 2 § SoL för att det finns tillgång till familjehem och hem för vård eller boende för enskilda och familjer som behöver vårdas och bo utanför det egna hemmet.

I 6 kap. 5 § SoL anges att när ett barn skall placeras i ett familjehem skall det i första hand alltid övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. I bestämmelsen erinras dock om att barnets bästa i dessa situationer alltid skall beaktas.

Ett barn får inte, enligt 6 kap. 6 § SoL, utan socialnämndens medgivande eller beslut om vård, tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om barnet. Socialnämnden får inte lämna medgivande eller fatta beslut om vård utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda.

De lagrum för vilka redogjorts ovan kan resultera antingen i s.k. privatplaceringar eller i formella placeringar av barnet. När ett barn privatplaceras lämnar socialnämnden sitt medgivande till att barnet vistas t.ex. hos anhörig. Någon ersättning till den som tar hand om barnet utgår då inte. Vid formella placeringar av barn fattar socialnämnden efter vederbörlig utredning ett formellt beslut om var barnet skall placeras. Vid placering i t.ex. familjehem utgår ersättning till familjehemmet. Såvitt gäller ensamkommande barn som bor hos släktingar eller andra närstående förekommer såväl privatplaceringar som formella placeringar.

När barn omhändertagits för vård enligt 6 kap. 6 § SoL skall socialnämnden, enligt 6 kap. 7 § SoL

- medverka till att barnen får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden,
- verka för att barnen får lämplig utbildning,
- lämna vårdnadshavarna och dem som vårdar sådana barn råd, stöd och annan hjälp som de behöver.

Av 7 kap. 1 § SoL framgår att om ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ vill driva t.ex. ett hem för vård eller boende eller ett hem för viss annan heldygnsvård så erfordras länsstyrelsens tillstånd. Det är också länsstyrelsen som, enligt 13 kap. 2 § SoL, har tillsyn över den socialtjänst som kommunerna inom länet svarar för.

Enligt 11 kap. 1 § SoL skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Denna paragraf ålägger socialnämnden i den kommun där ett ensamkommande barn vistas att utreda detta barns behov. Av 11 kap. 2 § SoL framgår att socialnämnden, vid en utredning om barns eventuella behov av skydd och stöd, får konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Om en kommun påbörjat en utredning kring ett barn skall denna utredning slutföras och beslut fattas även om barnet byter vistelsekommun, 11 kap. 4 § SoL.

I 15 kap. SoL finns särskilda sekretessregler för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt denna lag. Enligt 15 kap. 1 § SoL får sådan person inte röja vad han eller hon i denna verksamhet fått veta om enskildas personliga förhållanden. Om verksamheten i stället bedrivs i kommunal regi tillämpas sekretesslagens regler om socialtjänstsekretess enligt vad som föreskrivs i 7 kap. 4 – 6 §§ sekretesslagen (1980:100).

I lagens kapitel 16 regleras frågor om bl.a. överflyttning av ärenden. Av 16 kap. 1 § SoL framgår att ett ärende som avser vård eller annan åtgärd i fråga om enskild kan överflyttas till annan socialnämnd. Tanken är att sådan överflyttning skall kunna ske först och främst om kommunerna är ense om att överflyttning bör ske. Kan de berörda kommunerna inte komma överens kan länsstyrelsen besluta i frågan om överflyttning. Överflyttning skall ske om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt.

Om någon efter beslut av socialnämnd vistas i en annan kommun i familjehem, hem för vård eller boende eller sådan boendeform eller bostad som avses i 5 kap. 5 § andra stycket, 5 kap. 7 § tredje stycket och 7 kap. 1 § första stycket 2 SoL har den kommun som beslutat om vistelsen ansvaret för det bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL samt det individuellt behovsprövade stöd och de individuellt behovsprövade sociala tjänster enligt 3 kap. 6 § och 5 kap. 1 och 9 §§ SoL som den enskilde kan behöva. Detta följer av 16 kap. 2 § första stycket SoL. Av samma paragraf framgår att placeringskommunens ansvar upphör om ärendet överflyttas enligt 16 kap. 1 § SoL.

5.9 Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom skall göras i samförstånd med den unge (om han eller hon fyllt 15 år) och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. I lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) ges dock möjlighet till tvångsvård under vissa förutsättningar. Av 1 § andra stycket LVU framgår således att den som är under 18 år skall beredas vård enligt lagen om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

I 2 § LVU stadgas att vård enligt lagen skall beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa och utveckling skadas. Enligt 3 § samma lag skall vård också beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Av 1 § tredje stycket LVU följer att vård enligt 3 § får beredas även den som fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Den vård som den unge beretts med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga skall enligt 21 § LVU pågå så länge det behövs. Vård som har beslutats enligt 2 § upphör dock senast när den unge fyller 18 år medan vård som beslutats enligt 3 § skall upphöra senast när den unge fyller 21 år.

Enligt 21 a § LVU hindrar ett beslut om vård enligt lagen inte ett beslut om avvisning eller utvisning. Ett barn under 18 år och dess vårdnadshavare kan dock ges tidsbegränsade uppehållstillstånd för att vård skall kunna ges den unge enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, 2 kap. 4 c § utlänningslagen (1989:529).

5.10 Föräldrabalken

5.10.1 Inledning

I 6 kap. 1 § föräldrabalken sägs att barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Av samma paragraf framgår att barn skall behandlas med aktning för sin person och egenart och inte får utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Med begreppet ”omvårdnad” förstås enligt lagförarbeten och doktrin en rätt för barn att få sina materiella och psykiska behov tillgodosedda. Med tillgodosende av barnets materiella behov avses att barnets försörjning skall tryggas. Att tillgodoses ett barns psykiska behov innebär bl.a. att garantera barnet trygghet och stabilitet samt att se till att barnet har någon att lita på.

5.10.2 Vårdnadshavares och förmyndares uppgifter

Enligt 6 kap. 2 § första stycket föräldrabalken står barn under 18 år under vårdnad av båda sina föräldrar eller en av dem, om inte rätten har anförtrott vårdnaden till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Vårdnadshavaren har enligt 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken ett ansvar för barnets personliga förhållanden och skall se till att barnets behov enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken blir tillgodosedda. Vidare skall vårdnadshavaren se till att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt tillfredsställande försörjning och utbildning. Av 6 kap. 11 § föräldrabalken framgår att vårdnadshavaren har en rätt och en skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter, dock skall han eller hon i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. En konsekvens av regeln i 6 kap. 11 § föräldrabalken är att vårdnadshavaren har befogenhet att bl.a. bestämma barnets vistelseort samt att fordra att barnet utlämnas av den som utan stöd i lag undanhåller barnet. Av 7 kap. 1 § andra stycket föräldrabalken framgår att föräldrars underhållsskyldighet för sina barn som huvudregel sträcker sig till barnets 18-årsdag. Om barnet går i skolan vid den tidpunkten är föräldrarna underhållsskyldiga så länge barnet går i skolan, dock längst till dess barnet fyller 21 år. Till skolgång räknas grund- och gymnasieskola och annan jämförlig grundutbildning.

Enligt 10 kap. 2 § första stycket föräldrabalken är föräldrar som gemensamt är vårdnadshavare för sina barn också förmyndare för dessa. Om någon av föräldrarna är underårig, har förvaltare eller blivit entledigad från förmynderskapet är den andre föräldern enligt samma lagrum ensam förmyndare för barnet. Om den ene föräldern är ensam vårdnadshavare är denne enligt samma lagrums andra stycke också ensam förmyndare för barnet. Särskilt förordnade vårdnadshavare är enligt 10 kap 2 § föräldrabalken normalt även förmyndare för barnet.

Förmyndare skall enligt 12 kap. 1 § första stycket föräldrabalken förvalta den omyndiges tillgångar och företräda denne i angelägenheter som rör dennes tillgångar. Tidigare gällde att en förmyndare också var skyldig att sörja för den omyndiges person. Genom 1995 års förmynderskapsreform (SFS 1994:1433, prop. 1993/94:251) renodlades emellertid vårdnads- och förmynderskapsbegreppen på så sätt att skyldigheten för en förmyndare att sörja för den omyndiges person togs bort (se prop. 1993/94:251 s. 209). Ett barns personliga intressen bevakas således i dag som regel av vårdnadshavaren ensam medan förmynderskapet numera huvudsakligen avser den omyndiges ekonomiska angelägenheter. Enligt 12 kap. 4 § föräldrabalken måste emellertid förmyndaren beakta den omyndiges personliga förhållanden vid medelsanvändningen. Det gäller alltså att avgöra vad som behövs för den omyndiges uppehälle, utbildning och nytta i övrigt.

5.10.3 God man i förmyndarens ställe

Kan en förmyndare på grund av sjukdom eller av någon annan anledning inte utöva förmynderskapet skall överförmyndaren förordna god man att i förmyndarens ställe vårda den underåriges angelägenheter, enligt 11

kap. 1 § föräldrabalken. Den gode mannen har således att förvalta den omyndiges tillgångar och företräda denne i angelägenheter som rör tillgångarna.

5.11 Lagen om god man för ensamkommande barn

Regeringen tillsatte år 2002 en särskild utredare för att utvärdera bl.a. 1995 års förmynderskapsreform. I utredningens direktiv angavs att utredaren skulle följa upp de lagändringar som år 1997 genomfördes i syfte att förbättra det rättsliga skyddet för i första hand ensamkommande barn, och överväga om ytterligare åtgärder behövde vidtas för att stärka skyddet för dessa barn. Utredningen överlämnade i maj 2003 delbetänkandet God man för ensamkommande flyktingbarn, (SOU 2003:51). Regeringen överlämnade i mars 2005 proposition 2004/05:136, Stärkt skydd för ensamkommande barn, till riksdagen. Den nya lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn trädde i kraft den 1 juli 2005. Samtidigt trädde vissa andra lagändringar, bl.a. i föräldrabalken, i kraft.

Enligt 2 § lagen om god man för ensamkommande barn skall överförmyndaren förordna en god man att i vårdnadshavares och förmyndares ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter. Ansökan om god man får enligt 3 § samma lag göras av Migrationsverket och av socialnämnden i den kommun där barnet vistas. Överförmyndaren får också självständigt ta upp frågan.

Enligt motiven skall den gode mannen skall vara det nav kring vilka alla barnets angelägenheter samordnas. Den gode mannen skall ha regelbunden kontakt med barnet, det hem barnet vistas i, den som företräder barnet i pågående utlänningsärende, barnets skola etc. Det framhålls också i propositionen att den gode mannen har möjlighet att utöva ett avgörande inflytande över barnets boende. Den gode mannen kan i barnets intresse förbjuda barnet att lämna en viss plats, t.ex. ett familjehem. Om barnet skulle avvika och sedan återfinnas hos någon annan kan den gode mannen begära att länsrätten beslutar om åtgärd för att flytta över barnet till henne eller honom.

5.12 Svenska bestämmelser om internationella förhållanden

5.12.1 Allmänt om bestämmelser om internationella förhållanden

De internationella bestämmelserna inom svensk lagstiftning som rör barns rättsskydd består dels av regler som gäller endast i förhållande till vissa stater, dels av allmänna regler. De förra reglerna har tillkommit genom internationella överenskommelser. Flera frågor regleras överhuvudtaget inte i lag eller förordning utan har fått sin lösning endast i praxis.

I förhållande till de nordiska länderna tillämpas förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap,

adoption och förmynderskap. Förordningen reglerar bl.a. domstols behörighet att pröva yrkanden om t.ex. äktenskapsskillnad och när avgöranden från andra nordiska länder skall erkännas. I lagen (1977:595) om erkännande och verkställighet av nordiska domar på privaträttens område finns ytterligare bestämmelser om bl.a. verkställighet av vårdnadsavgöranden som meddelats i ett annat nordiskt land.

I förhållande till EU:s medlemsstater (med vissa undantag) tillämpas Bryssel II-förordningen, (EG) 2201/2003, som antogs den 27 november 2003 och började tillämpas från och med den 1 mars 2005. Förordningen ersätter den tidigare Bryssel II-förordningen (EG) 1347/2000. I den nya förordningen finns bestämmelser om domstols behörighet och om föräldraansvar. Bestämmelserna om domstols behörighet i mål om föräldraansvar bygger i huvudsak på reglerna i 1996-års Haagkonvention, se avsnitt 5.5. I mars 2004 tillsattes en utredning för att bl.a. utreda frågan om hur den konventionen skall införlivas med svensk rätt. Utredningen om föräldraansvar och skydd av barn i internationella situationer (Ju 2004:03) beräknas lämna sitt slutbetänkande i december 2005.

Lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn (verkställighetslagen) införlivar dels 1980 års Haagkonvention, dels 1980 års Europarådskonvention. Lagen tillämpas i förhållande till de stater där respektive konvention trätt i kraft.

Allmänna bestämmelser finns i lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap (1904 års lag). I lagen finns bestämmelser om i vilka fall svensk domstol får ta upp ett äktenskapsmål och frågor om vårdnad. Lagen innehåller också regler om erkännande av utländska beslut om äktenskapsskillnad. Vidare behandlas frågor om förmynderskap för underåriga.

5.12.2 Regler om förmynderskap och god man

Ensamkommande barn kommer företrädesvis från länder med vilka Sverige saknar internationella överenskommelser. Av betydelse för ensamkommande barn blir således främst lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn och 1904 års lag. I samband med införandet av lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn har ett tillägg gjorts i 4 kap. 3 § 1904 års lag. I ett tredje stycke föreskrivs nu att om den underårige omfattas av lagen om god man för ensamkommande barn, gäller i stället den lagen samt att när en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken utsetts för en sådan underårig så tillämpas svensk lag beträffande förmynderskapet.

5.12.3 Vårdnadsfrågor

Utländska vårdnadsavgöranden gäller i Sverige endast under förutsättning av stöd i lag, se NJA 1974 s. 629. Som tidigare nämnts under avsnitt 5.12 gäller i förhållande till EU:s medlemsstater Bryssel II-förordningen. Sveriges anslutning till 1980 års Europarådskonvention innebär att vårdnadsavgöranden som beslutats i de stater där

konventionen trätt i kraft erkänns i Sverige, jfr lag (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn. Vidare erkänns i Sverige nordiska vårdnadsavgöranden bl.a. enligt förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap samt enligt lag (1977:595) om erkännande och verkställighet av nordiska domar på privaträttens område. Även schweiziska vårdnadsavgöranden erkänns i Sverige enligt lagen (1936:79) om erkännande och verkställighet av dom som meddelats i Schweiz.

Det finns inte några allmänna regler som motsvarar 1904 års lag. I princip gäller att frågan om vårdnad avgörs av lagen i det land där den underårige senast hade sin hemvist.

5.13 Sekretesslagen och andra sekretessbestämmelser

Sekretesslagen (1980:100), SekrL innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Sekretessen gäller både mot enskilda medborgare och myndigheter, 1 kap. 2 och 3 §§ SekrL.

Enligt 1 kap. 3 § andra stycket SekrL får en sekretessbelagd uppgift hos en myndighet inte röjas för annan verksamhetsgren inom en och samma myndighet, när verksamhetsgrenarna är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. I lagtext och förarbeten har inte getts någon definition av begreppet verksamhetsgren, utan vad som avses får avgöras från fall till fall. Migrationsverket har inte tillämpat sekretess mellan sina boendeenheter och de enheter som behandlar frågor om uppehållstillstånd eftersom verksamhetsgrenarna inte ansetts självständiga i förhållande till varandra. I fråga om ensamkommande asylsökande barn som vistats på boendeenheter i Migrationsverkets regi har kritik framförts mot att bristen på sekretess kan medföra att barnen inte vågar anförtro sig åt personalen.

Socialtjänstsekretessen regleras huvudsakligen i 7 kap. 4 § SekrL. Av denna paragraf kan utläsas att sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Med socialtjänst jämföras enligt 7 kap. 4 § tredje stycket SekrL bl.a. ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar.

Sekretessen inom socialtjänsten får dock vika i vissa fall. Enligt 11 kap. 6 § första stycket utlänningslagen (1989:529) skall socialnämnden, på begäran av regeringen, Utlänningsnämnden, Migrationsverket eller en polismyndighet lämna uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd eller för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Sekretess utgör aldrig hinder mot att uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet, 1 kap. 5 § SekrL. Regleringen i 12 kap. 10 § första stycket SoL erinrar bl.a. om denna möjlighet. I paragrafens första stycke erinras vidare om innehållet i 14 kap. 2 § femte stycket SekrL som ger socialnämnden möjlighet att anmäla brott i vissa fall.

6 Mottagningsprocessen för asylsökande och andra utlänningar

6.1 Mottagandet av asylsökande m. fl. i Sverige

Under slutet av 1970-talet ansvarade Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för organiserad överföring och mottagning av asylsökande. Vid samma tid var mottagandet av asylsökande och andra utlänningar som kom till Sverige på egen hand i princip ett uppdrag som åvilade vistelsekommunerna i enlighet med reglerna för socialtjänsten. Genom förordningen (1979:1120) om ersättning för bistånd till flyktingar m.fl. tillerkändes kommunerna i vissa fall rätt till ersättning för kostnader avseende ekonomisk hjälp som utgått med stöd av dåvarande socialhjälpslagen (1956:2).

År 1983 avgav den invandrapolitiska kommittén (IPOK) sitt betänkande Invandringspolitiken – Förslag, (SOU 1983:29). IPOK ansåg att staten borde ha ett huvudansvar för att de som här i landet avvaktar uppehållstillståndsprövning tas om hand. I propositionen Mottagande av flyktingar och asylsökande m.m. (prop. 1983/84:124) föreslog regeringen att det statliga ansvaret för överföring och mottagande av flyktingar skulle föras över från AMS till Statens invandrarverk.

Förslaget i propositionen 1983/84:124 om mottagande av flyktingar och asylsökande m.m. medförde att förordningen (1979:1120) om ersättning för bistånd till flyktingar m.fl. upphävdes den 1 januari 1985 och ersattes av förordningen (1984:683) om statlig ersättning för mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar. I denna förordning gavs kommunerna rätt till statlig ersättning både för utlänningar som ansökt om uppehållstillstånd och för sådana utlänningar som redan beviljats uppehållstillstånd.

Förordningen (1984:683) om statlig ersättning för mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar upphävdes den 1 januari 1991 då förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. trädde i kraft. I den nya förordningen reglerades därefter frågan om kommunernas rätt till ersättning för mottagande av flyktingar eller vissa andra utlänningar oberoende av om dessa erhållit uppehållstillstånd eller endast ansökt om sådant.

I propositionen Mottagande av asylsökande m.m. (prop. 1993/94:94) föreslogs införandet av den nu gällande lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Av denna lag framgår i dag att Migrationsverket har huvudansvaret för de kategorier av utlänningar som omfattas av lagens 1 § första stycket 1 och 2, dvs. för asylsökande samt för utlänningar som erhållit uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. I lagen sägs också att Migrationsverket för dessa personkategorier skall driva förläggningar.

Den tidigare omnämnda förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. har fr.o.m. år 2003 förändrats på så sätt att den nu enbart behandlar kommunernas rätt till ersättning för personer som erhållit uppehållstillstånd (se nedan). Den del som tidigare avsåg kommunernas rätt till ersättning för personer som ansökt om asyl eller

uppehållstillstånd flyttades fr.o.m. år 2003 till en ny förordning; förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Kommunernas rätt till ersättning enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. kompletteras också av andra förordningar. Av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. följer t.ex. att barn som omfattas av 1 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har rätt till utbildning bl.a. i grundskola. Denna rätt till utbildning kompletteras av en möjlighet för kommunen att få ersättning av staten för nedlagda kostnader, 5 § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Landstingen och kommunerna har också, enligt förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande samt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m. fl., möjlighet att få ersättning för hälso- och sjukvård som lämnas till personer som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Resterande bestämmelser i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. reglerar i dag kommunernas rätt till ersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar som erhållit uppehållstillstånd. Enligt 1 § denna förordning skall Integrationsverket träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av skyddsbehövande och andra utlänningar som anges i 3 §. Av 2 § framgår att en kommun som träffat överenskommelse enligt 1 § har rätt till en årlig grundersättning enligt 9 §. Enligt 3 § har en kommun rätt till schablonersättning och ersättning för särskilda kostnader för

1. utlänningar som har överförts till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut,

2. utlänningar som har fått uppehållstillstånd och som har tagits emot i kommunen efter att ha varit registrerade vid en förläggning för asylsökande,

3. andra utlänningar som har fått uppehållstillstånd med tillämpning av 2 kap. 3 § eller 4 § första stycket 5 utlänningslagen (1989:529) eller motsvarande äldre bestämmelser,

4. utlänningar som har fått uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till en utlänning som avses under 1-3 och ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

Skillnaden mellan en kommun som träffat överenskommelse om mottagande med Integrationsverket och övriga kommuner är alltså att den förstnämnda, förutom schablonersättning och ersättning för särskilda kostnader, har rätt till årlig grundersättning.

6.1.1 Särskilt om mottagandet av ensamkommande barn

Inledning

Den svenska mottagningsprocessen för asylsökande ensamkommande barn har inte reglerats särskilt i författning. Från främst kommunernas sida har gjorts gällande att bristen på författningsreglering har medfört att det alltför ofta kvarstår oklarheter vad gäller ansvarsfördelningen såväl mellan Migrationsverket och kommunerna som mellan kommunerna, jfr

t.ex. Socialstyrelsens och Migrationsverkets rapport (avsnitt 7.2) och Riksdagens revisorers rapport (avsnitt 7.4).

Nedan ges en översiktlig beskrivning av det initiala mottagandet av asylsökande ensamkommande barn före införandet av den nya lagen om god man för ensamkommande barn (se ovan under 5.11). Mottagandet kan se olika ut på olika platser i landet men följer i huvudsak den beskrivning som ges nedan.

Nuvarande mottagnings- och ansökningsförfarande

Enligt Migrationsverket uppmärksammas majoriteten av de ensamkommande barnen i samband med att de anmäler sig vid någon av Migrationsverkets transitenheter. Det är sällsynt att barn upptäcks vid den svenska gränsen. Vid transitenheten framför barnet vanligtvis sin begäran om asyl och/eller uppehållstillstånd.

Endast ett fåtal av de ensamkommande barnen har några identitetshandlingar. De flesta uppger emellertid att de har föräldrar antingen i hemlandet eller i något tredje land, men det är enligt Migrationsverket svårt att få barnens uppgifter verifierade. Det förekommer att Migrationsverket får kontakt med barnens föräldrar i hemlandet, men det är sällan kontakterna leder fram till en återförening, eftersom barnets föräldrar som regel anser att det är bättre för barnet att det får stanna i Sverige och därför motarbetar ett återvändande. Avsaknaden av identitetshandlingar gör det vidare många gånger svårt att avgöra om en person fyllt 18 år. En del asylsökande utger sig för att vara yngre än 18 år i hopp om att få en mer gynnsam behandling av sin asylansökan.

Den första åtgärd som vidtas när ett ensamkommande barn utan kända vårdnadshavare anlänt till transitenheten är att denna enhet underrättar socialtjänsten i kommunen om att det anlänt ett ensamkommande barn. Saknar barnet bostad i Sverige förs barnet oftast till något av Migrationsverkets grupp- eller ungdomsboenden. Placeringen är beroende av barnets ålder. Barn under 16 år placeras regelmässigt i gruppheim medan barn mellan 16 och 18 år erhåller plats i ungdomsboenden. Sådana enheter fanns per den 31 maj 2005 i Upplands Väsby, Solna, Sollentuna, Tyresö, Göteborg, Lilla Edet, Orust, Hallsberg, Guldsmedshyttan, Alvesta och Skellefteå. Många av de ensamkommande barnen har emellertid släktingar i Sverige som efter medgivande av socialtjänsten i den aktuella kommunen kan ta hand om barnet. Ofta tillåts ett ensamkommande barn att temporärt bo hos sådana släktingar i avvaktan på att socialtjänsten utreder frågan om lämpligt boende för barnet, jfr 6 kap. 6 och 7 §§ socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och att Migrationsverket prövar frågan om uppehållstillstånd. Enligt Migrationsverket bor mer än hälften av de ensamkommande barnen i s.k. eget boende, dvs. hos släkt och vänner. Övriga barn saknar släktingar och stannar därför kvar på Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter medan deras ansökan om uppehållstillstånd behandlas.

Socialtjänsten i den kommun där transitenheten är belägen flyttar normalt över barnets ärende till den kommun där barnet kommit att bo. Överförmyndaren i den nya kommunen underrättas om att barnet befinner sig i kommunen varefter god man förordnas för barnet. Även

representanter för hälso- och sjukvården samt skolväsendet underrättas om barnets ankomst.

Den gode mannen är skyldig att biträda barnet med upprättandet av ansökan om uppehållstillstånd. Denne medverkar också vid underrättelser om beslut. Riskerar barnet att avvisas skall ett offentligt biträde förordnas för barnet, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Det offentliga biträdet blir utan särskilt förordnande det ensamkommande barnets ställföreträdare i ärendet om uppehållstillstånd om det inte förordnats en god man för barnet.

Det åvilar, som ovan nämnts, socialtjänsten i den kommun där barnet vistas att utan dröjsmål utreda barnets behov av insatser samt att slutligt besluta om barnets boende, 11 kap. 1 och 2 §§ samt 6 kap. 1 och 6 §§ SoL. Av flera rapporter har emellertid framkommit att socialtjänsten i vissa kommuner underlåter att utreda barnets behov och det tilltänkta boendets lämplighet (jfr avsnitt 7.2.1 såvitt gäller Socialstyrelsens och Migrationsverkets rapport avsnitt 7.4 såvitt avser Riksdagens revisorers rapport). Särskilt vanligt är det att socialtjänsten underlåter utredning när barnet placeras på något av Migrationsverkets barn- och ungdomsboenden. Kommunerna har som förklaring anfört bl.a. att barn som placerats på Migrationsverkets grupphem eller ungdomsboenden inte skulle vara kommunens ansvar. Från kommunernas sida har ibland också hävdats att det inte finns någon vårdnadshavare som kan samtycka till åtgärder enligt socialtjänstlagen, varför utredning är meningslös.

Hur många kommuner som faktiskt underlåter att utreda eller utreder de ensamkommande barnen i enlighet med vad socialtjänstlagen föreskriver har inte kunnat klarläggas. Klart är emellertid att det förekommer att kommuner utreder de ensamkommande barnen på föreskrivet sätt. Socialtjänstlagens regler om vård bygger dock som nämnts på frivilliga insatser och när det gäller barn måste även vårdnadshavaren samtycka till föreslagen vårdåtgärd. Eftersom ensamkommande barn saknar vårdnadshavare finns ingen som formellt kan samtycka till socialtjänstens åtgärder. Kan barnet inte förmås att frivilligt medverka till den föreslagna vården får socialtjänsten därför fatta beslut om omhändertagande för tvångsvård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Asylsökande ensamkommande barns boende

Ensamkommande barn som anländer till Sverige och söker asyl registreras i Migrationsverkets mottagandesystem och bor i dag oftast vid en boendeenhet som drivs av verket. De kan också bo hos släktingar eller andra närstående. Av nedanstående tabell framgår fördelningen av denna grupp barn i olika boendeformer och åldersintervaller den 31 december 2004.

Åldersintervaller				
Boendeform	<i>0-6 år</i>	<i>7-12 år</i>	<i>13-17 år</i>	<i>Totalt</i>
Boendeenhet	8	15	171	194
Familje- /släktinghem	9	30	122	161
Samhällsvård	0	0	5	5
Totalt	17	45	298	360

6.1.2 Barn som beviljats uppehållstillstånd

Ett ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd och inte längre är registrerad vid en av Migrationsverkets mottagandeenheter omfattas inte längre av reglerna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. När barnet kommunplacerats och fysiskt flyttat ut till kommunen, upphör Migrationsverkets ansvar för barnet därför i alla delar och kommunerna ansvarar för barnet enligt vad som föreskrivs i socialtjänstlagen. Om barnet, då uppehållstillstånd meddelas, vistas vid något av Migrationsverkets grupphem eller ungdomsboenden, är det i regel aktuellt att flytta barnet till ett anläggningsboende för asylsökande barn som har beviljats uppehållstillstånd. Sådana boenden finns inom ett begränsat antal kommuner i landet. År 2004 hade Integrationsverket överenskommelser med fem kommuner om gruppheimsboende med totalt ca 60 platser. I det fall barnet placeras vid sådant boende övertar denna kommun oftast socialtjänstansvaret för barnet.

Om barnet är privatplacerat hos en släkting när beslutet om uppehållstillstånd meddelas medför beslutet som regel ingen förändring av barnets placering. Barnet bor kvar hos släktingen och den kommun i vilken släktingen bor blir fortsättningsvis introduktionskommun. Är barnet formellt placerat i ett familjehem när det får uppehållstillstånd blir effekten densamma. Det förekommer dock att familjehemmet ligger i en annan kommun än den som beslutat om placeringen. I detta fall finns i dag ingen klar praxis för om placeringskommunen eller familjehemskommunen skall ansvara för introduktion och insatser enligt socialtjänstlagen för barnet efter beslutet om uppehållstillstånd.

En kommun som tar emot ett barn med uppehållstillstånd har i vissa fall möjlighet att få ersättning för de kostnader som mottagandet av barnet medför, jfr 3 § förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Den statliga ersättningen enligt förordningen utgår med ett schablonbelopp per person till den kommun där personen är folkbokförd. En förutsättning för att kommunen skall få denna ersättning är att kommunen tillsammans med utlänningen och dennes företrädare upprättat en individuell introduktionsplan. Kommunen skall också, om så krävs, återigen utreda barnets behov och besluta om barnets placering. Kommunen skall vidare tillse att barnet har en god man. Denne kan naturligtvis vara samma person som tidigare biträtt barnet.

En kommun som tagit emot utlänningar som avses i 3 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. kan också

ansöka om ersättning för vårdkostnader för insatser som beslutats med stöd av socialtjänstlagen eller lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Att kommunen får sådana kostnader ersatta påverkar inte rätten till schablonbeloppet. Rätten för kommunerna att återsöka dessa särskilda kostnader från staten gäller endast kostnader som uppkommit innan barnet fyllt 18 år. Återsökningsrätten för särskilda kostnader bortfaller om barnet före 18 års ålder blir svensk medborgare eller återförenas med sin familj.

7 Tidigare utredningar och förslag

7.1 Inledning

Frågan om Migrationsverket även fortsättningsvis skall ha ansvaret för att ta emot ensamkommande barn har tidigare varit föremål för överväganden. Frågan om ansvaret för ensamkommande barn har nyligen behandlats i riksdagen. Riksdagen har uttalat att det i första hand är kommunerna och socialtjänsten som har det yttersta ansvaret för ensamkommande barn, bet. 2003/04:SfU86, rskr. 2003/04:86, bet. 2004/05:SfU2, rskr. 2004/05:79. Vidare har Socialstyrelsen och Migrationsverket bedömt att ensamkommande barn bör tas emot inom ramen för socialtjänsten (jfr nedan under avsnitt 7.2). Åtskilliga frivilligorganisationer har också uttalat sig emot att ansvaret ligger kvar på Migrationsverket.

Nedan redogörs kort för tidigare utredningar och rapporter som berör ensamkommande barn. Sammanställningen gör inte anspråk på att vara fullständig utan är endast avsedd att utgöra en bakgrund till den fortsatta framställningen.

7.2 Migrationsverkets och Socialstyrelsens rapport angående ett förbättrat mottagande av ensamkommande barn

Regeringen uppdrog år 2002 åt Migrationsverket och Socialstyrelsen att i samråd med Integrationsverket och Barnombudsmannen samt i samverkan med Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och andra berörda organisationer förbättra mottagandet av ensamkommande barn. Bakgrunden till uppdraget var bl.a. att det ansågs finnas oklarheter beträffande ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn. Den 3 juni 2002 redovisade Migrationsverket och Socialstyrelsen uppdraget genom skriften Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn). I redovisningen föreslås organisatoriska förändringar bl. a. av ansvarsfördelningen såvitt gäller mottagandet av ensamkommande barn.

Samverkan mellan Migrationsverket och kommunerna

Migrationsverket och Socialstyrelsen konstaterar i sin rapport att det i dag råder oenighet mellan Migrationsverket och landets kommuner om vem som ansvarar för de ensamkommande barn som anländer hit.

Migrationsverket och Socialstyrelsen har vidare konstaterat att kommunerna har ett övergripande ansvar för att barn och unga skall kunna växa upp under goda förhållanden samt ett särskilt ansvar för barn som av olika skäl kan behöva insatser från socialnämndens sida. Ansvaret är detsamma för alla barn som vistas i Sverige oavsett medborgarskap. Utgångspunkten bör också, enligt rapporten, vara att ensamkommande barn behandlas på samma sätt som andra barn som vistas i kommunen.

S.k. avtalskommuner

Migrationsverket och Socialstyrelsen föreslår i sin rapport att Migrationsverkets ansvar inskränks till att utföra asylutredning eller motsvarande samt att Migrationsverket i övrigt skall sluta avtal med ett antal kommuner som får i uppdrag att ansvara för mottagandet av ensamkommande barn. Migrationsverkets uppgift skulle således endast vara att utreda om förutsättningar föreligger för att barnet skall få stanna i Sverige medan ansvaret för allt övrigt vad gäller mottagandet av ensamkommande barn bör ankomma på socialtjänsten. Socialtjänsten bör alltså ansvara för att utreda barnens behov, sörja för deras boende och omvårdnad samt för bistånd i andra former. Detta innebär, enligt rapporten, en renodling och ett förtydligande av kommunernas och Migrationsverkets roller som stärker de ensamkommande barnens rättssäkerhet, inte minst eftersom asylutredningen och socialtjänstens utredning kan hållas åtskilda.

För att uppnå den föreslagna ansvarsfördelningen har Migrationsverket och Socialstyrelsen i sin redovisning till regeringen föreslagit att Migrationsverket i framtiden skall sluta avtal med ett antal kommuner som får i uppdrag att ansvara för mottagandet av ensamkommande barn, i rapporten kallade avtalskommuner. De s.k. avtalskommunerna skall få möjlighet att specialisera sig och bygga upp en samlad kompetens och erfarenhet kring mottagande och omhändertagande av ensamkommande barn. Kommunerna ifråga skall vidare skapa boendeenheter som är särskilt anpassade för de ensamkommande barnens behov samt ha ständig beredskap för mottagande av ett varierat antal barn med olika bakgrund.

Om ett barn av Migrationsverket har anvisats plats i en s.k. avtalskommun utgör denna kommun, enligt rapporten, därefter barnets vistelsekommun enligt socialtjänstlagen. Detta skall gälla även om barnet av någon anledning vistas i en annan kommun. Överflyttning av ansvaret för barnet från den s.k. avtalskommunen till en annan kommun bör ske då det utifrån barnets bästa finns skäl att göra så, t.ex. då barnet erhållit permanent uppehållstillstånd och skall få introduktion.

Enligt Socialstyrelsens och Migrationsverkets förslag skall det finnas möjlighet för andra kommuner än s.k. avtalskommuner att ta emot ensamkommande barn, om detta anses lämpligt. Socialstyrelsen och

Migrationsverket har i sin rapport inte närmare utvecklat under vilka omständigheter andra kommuner än s.k. avtalskommuner skall ges möjlighet att ta hand om ensamkommande barn.

Diverse andra frågor av betydelse för ensamkommande barn

För att tillgodose de ensamkommande barnens rätt är det enligt Socialstyrelsen och Migrationsverket angeläget att det klarläggs vilka sekretessregler som gäller för god man/företrädare, socialtjänst samt hälso- och sjukvård. Det är också, framhålls i rapporten, viktigt att klarlägga vilka personliga uppgifter som behöver inhämtas i ett ärende om uppehållstillstånd och som därför på begäran av Migrationsverket skall lämnas ut av socialnämnden eller hälso- och sjukvården, jfr 11 kap. 6 § utlänningslagen (1989:529). Frågan om barns rätt att själva, utan god man eller annan företrädare, ansöka om asyl är också en fråga som bör tas upp och klargöras. I detta sammanhang bör särskilt beaktas vad som föreskrivs i internationella konventioner.

7.3 Utredning om EG-rätten och mottagande av asylsökande

Genom beslut den 30 januari 2003 gavs en särskild utredare i uppdrag att ta ställning till hur rådets direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagandevillkor av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 031 06.02.2003, s. 18-25) skulle genomföras. Det aktuella direktivet innehåller bl.a. fyra bestämmelser till skydd för personer med särskilda behov. Till denna kategori hänförs bl.a. underåriga med eller utan medföljande vuxen.

Utredningen överlämnade i oktober 2003 betänkandet EG-rätten och mottagande av asylsökande, (SOU 2003:89). Utredningen konstaterade att det svenska mottagandet av asylsökande rent faktiskt föreföll uppfylla de krav som ställs i direktivet.

Utredningen lämnade vissa förslag som i första hand avsåg att lagfästa vad som redan utgör praxis i mottagandet. Av förslaget till lag om hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl. framgår bl.a. att landstinget skall erbjuda utlännningar under 18 år, som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 lagen om mottagande av asylsökande m.fl, hälso- och sjukvård samt tandvård enligt de regler som gäller för den som är bosatt här. Förslaget om ny hälso- och sjukvårdslag bereds för närvarande i regeringskansliet.

I betänkandet föreslås också att det i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. införs en bestämmelse med innebörden att barn utan medföljande vuxen skall byta inkvartering så sällan som möjligt, att sådana barn skall erbjudas plats på förläggning som är särskilt avsedd för dem samt att Migrationsverket skall försöka spåra familjemedlemmar till barnen. Bestämmelsen utgår från att Migrationsverket anordnar boende för dessa barn. De föreslagna ändringarna i förordningen har genomförts genom förordningen (2005:16) om ändring i förordningen (1994:361) om mottagande av

asylsökande m.fl, vilken trädde ikraft den 5 februari 2005. Som en följd av nu föreslagna lagändringar kommer förordningen att behöva ses över.

7.4 Riksdagens revisorers informationsrapport Ensamkommande barn

Riksdagens revisorer har genomfört två informationsmöten med Svenska kommunförbundet och Migrationsverket för att inhämta upplysningar om Migrationsverkets och kommunernas mottagande av ensamkommande barn. Dessa möten har resulterat i rapporten Ensamkommande barn, (2002/03:5). Riksdagens revisorer konstaterar i denna rapport att det råder oenighet mellan Migrationsverket och kommunerna när det gäller ansvarsfördelningen dem emellan. Riksdagens revisorer bedömer sammanfattningsvis att varken Migrationsverket eller kommunerna har följt gällande lagar. Migrationsverket har t.ex. sedan många år tagit emot asylansökningar från minderåriga, trots att en sådan asylansökan skall inges av behörig ställföreträdare för barnet. Skälet till att Migrationsverket förfarit på detta sätt är, enligt revisorerna, att verket ansåg att kommunerna inte tog sitt ansvar för de ensamkommande barnen. För att kunna ta hand om barnen ”gjorde” Migrationsverket på detta sätt barnen till asylsökande. Enligt Riksdagens revisorer har Migrationsverket nu ändrat sin praxis på denna punkt vilket medfört nya problem eftersom kommunerna inte anser sig ha råd eller praktiska möjligheter att ta hand om de ensamkommande barnen, trots att man har skyldighet att göra detta. Detta i sin tur har lett till att många barn i praktiken inte fått den vård de har rätt till enligt socialtjänstlagen. Skälet till detta är främst att barnen rent faktiskt beretts boende hos Migrationsverket i stället för hos kommunerna, vilket i sin tur medfört att kommunerna ofta ansett sig sakna ansvar för barnen och därför inte alltid har utrett barnens behov så som föreskrivs, t.ex. i 6 kap. 6 § socialtjänstlagen. Riksdagens revisorer konstaterar vidare att en viss samsyn i ansvarsfrågan nu emellertid synes ha utkristalliserats. Svenska kommunförbundet har uttalat att enligt deras tolkning skall ensamkommande barn behandlas som andra barn vilket i sin tur innebär att socialtjänstlagen skall beaktas. Riksdagens revisorer avslutar med att konstatera att det finns fog för kritik mot såväl regeringen som Migrationsverket och kommunerna för att man inte tidigare tagit initiativ till lämpliga reformer och ersättningssystem på detta område.

Utöver frågan om ansvarsfördelning har Riksdagens revisorer i sin rapport kritiserat det faktum att Migrationsverkets boendeenheter för ensamkommande barn inte utsätts för extern tillsyn utan endast granskas av representanter för Migrationsverket. Revisorerna har också betonat att det är angeläget att tillsynen av de ensamkommande barnens boende bedrivs regelbundet och tillräckligt ofta, både när det gäller barn som bor på förläggningar och barn som bor i familjehem och hem för vård eller boende.

7.5 Integrationsverkets rapport till regeringen Ensamkommande barn – en uppföljning av introduktionsinsatser för mottagna åren 1998 – 2000

Integrationsverket har i sin rapport till regeringen den 9 november 2001, Ensamkommande barn – en uppföljning av introduktionsinsatser för mottagna år 1998-2000, konstaterat att Migrationsverket och kommunerna upplevt att det funnits en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Verket framhåller dock att det nu tycks råda enighet om att kommunerna har ansvaret för att ta hand om ett ensamkommande barn, oavsett medborgarskap, att fatta beslut om vård och omsorg samt att tillse att barnet har en företrädare i form av god man. Efter att god man har utsetts för barnet kan, om barnet söker asyl, Migrationsverket starta sitt arbete. Kommunerna har emellertid, enligt Integrationsverket, det yttersta ansvaret för barnen även under tiden ansökan om uppehållstillstånd prövas, ett ansvar som sedan kvarstår även efter det att barnet fått uppehållstillstånd.

8 Vilka barn skall anses som ensamkommande?

8.1 Begreppet ensamkommande barn

Begreppet ensamkommande barn har under de senaste åren kommit att användas allt mer i Sverige trots att någon enhetlig definition av begreppet inte kan sägas föreligga. Som tidigare nämnts under avsnitt 5.3 har FN:s generalsekreterare till generalförsamlingen i en rapport från 2001 definierat begreppet ensamkommande barn enligt följande: *Ett ensamkommande barn är en person under 18 år som är åtskild från båda sina föräldrar eller från en person som enligt lag eller sedvana har det primära ansvaret för barnet.* UNHCR använder också numera uttrycket *”unaccompanied/separated children”*. Begreppet får anses omfatta även barn som efter ankomsten till det nya landet lämnas utan vuxen företrädare.

Inom Europeiska unionen (EU) har ensamkommande barn i Europeiska unionens råds resolution den 26 juni 1997 definierats som *”medborgare i tredje land, som är yngre än arton år och som anländer till medlemsstaternas territorium utan att vara i sällskap med en vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för dem och så länge de inte faktiskt tas om hand av sådan person”*. Som ensamkommande barn kan enligt rådets resolution också räknas en underårig medborgare i tredje land som lämnas utan medföljande vuxen efter att ha rest in till en medlemsstats territorium.

Av 2 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn framgår att en god man skall förordnas om ett barn vid ankomsten till Sverige är skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe. God man skall också förordnas enligt samma lagrum om barnets föräldrar, eller den som trätt i förälders ställe, efter barnets ankomst till Sverige men innan barnet har

fått uppehållstillstånd på grund av dödsfall, sjukdom eller av någon annan orsak upphört att kunna utöva vårdnaden eller förmynderskapet.

8.2 Vilka barn bör omfattas av regleringen?

Regeringens förslag: Barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare, skall omfattas av de särskilda bestämmelserna om mottagande av ensamkommande barn i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att begreppet ensamkommande barn definieras i en ny paragraf i LMA. Enligt den föreslagna definitionen avses med ensamkommande barn en utländsk medborgare eller en statslös person under 18 år som anländer till Sverige utan sina föräldrar eller någon annan vuxen person som får anses ha trätt i förälders ställe eller som efter ankomsten lämnats utan sådan ställföreträdare.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

Sveriges Kommuner och Landsting samt Malmö kommun tillstyrker förslaget men menar båda att åldersgränsen, 18 år, är för låg och anser att den i stället bör vara 20 respektive 21 år.

Utlänningsnämnden har ingen avgörande invändning mot förslaget men vill erinra om den definition som antagits av EU:s medlemsländer och anser att passusen ”och så länge de inte faktiskt tas omhand av en sådan person” bör tas med i definitionen. Vidare kan orden ”utan sådan ställföreträdare” möjligen ersättas med ordet ”ensam” för att undvika missförstånd.

Svenska Barnläkarföreningen finner definitionen av ensamkommande barn bristfällig och anser att barn som efter ankomsten förlorar kontakten med vårdnadshavaren inte skall räknas som ensamkommande utan omhändertas inom socialtjänstens ordinarie verksamhet.

Rädda Barnen menar att den föreslagna definitionen är för otydlig och föreslår följande definition för ensamkommande barn: ”En utländsk medborgare eller statslös person under 18 år som anländer till Sverige utan sina föräldrar eller juridiska/sedvanliga huvudsakliga vårdnadshavare eller som efter ankomsten lämnats utan sådan ställföreträdare”. Denna definition används av Separated Children i Europe Programme (SCEP), ett samarbete mellan Internationella Rädda Barnen Alliansen och UNHCR.

Amnesty International, Svenska sektionen, CARITAS, Sveriges Kristna Råd och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar har i gemensamt yttrande anfört att den föreslagna definitionen inte är tillräckligt precis och i stället föreslagit en definition som stämmer överens med den som år 2001 föreslagits av FN:s generalsekreterare, jfr avsnitt 8.1.

Migrationsverket påpekar att promemorians förslag omfattar alla utländska barn som vistas i Sverige och att det, trots allt, är vanligast att

deras vårdnadshavare i hemlandet kan utöva sitt vårdnadsansvar trots avståndet. Detta är inte heller helt ovanligt vad gäller asylsökande barn. En vårdnadshavare kan ofta i juridisk mening "ta hand om sitt barn", dvs. bevaka sitt barns intressen, trots att han eller hon vistas i ett annat land. Det bör tydligt markeras att frågorna om vem som är barnets vårdnadshavare och om denne kan utöva vårdnaden alltid måste utredas.

Skälen för regeringens förslag: Riksdagen har som nämnts den 2 juni 2005 antagit lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn (prop. 2004/05:136, bet. 2004/05:LU26). Lagen trädde ikraft den 1 juli 2005. Regleringen av vilka barn som omfattas av bestämmelserna om ensamkommande barn bör givetvis i sak överensstämma mellan den lagen och nu föreslagna bestämmelser.

Reglerna om förmynderskap och vårdnad för vilka redogjorts tidigare under avsnitt 5.12 bör ligga till grund för bedömningen av om ett barn är att betrakta som ensamkommande eller inte. Som tidigare nämnts tillämpas nationalitetsprincipen på förmynderskapsfrågor och hemvistprincipen på frågor om vårdnad. De svenska distinktionerna mellan förmyndare och vårdnadshavare har inte alltid någon motsvarighet i andra rättsordningar. För att ett barn inte skall anses som ensamkommande fordras därför, enligt regeringens mening, att barnet åtföljs antingen av en förälder eller en annan vuxen person som enligt tillämplig utländsk rätt eller sedvänja, eller som på grund av ett avgörande som erkänns här i landet, får anses ha trätt i förälders ställe.

I departementspromemorian anförs att ett barn som kommer till Sverige tillsammans med en förälder som enligt svensk rätt inte kan företräda barnet, t.ex. då föräldern är omyndig, i princip skall betraktas som ensamkommande. Detsamma skall enligt promemorian gälla om den medföljande föräldern är skild från rätten att företräda barnet enligt ett utländskt avgörande som erkänns i Sverige. Regeringen delar inte denna bedömning utan anser, i likhet med vad som anges i ovan nämnda prop. 2004/05:136, att ett barn som åtföljs av en förälder inte skall anses som ensamkommande även om föräldern inte skulle ha ställning av vårdnadshavare. I propositionen konstateras att detta visserligen medför att föräldern i formell mening inte kan företräda barnet i Sverige, men att syftet med det nya företrädarinstitut som föreslås i den propositionen främst är att dessa utländska barn skall tillförsäkras en trygg tillvaro i Sverige. Vidare sägs att det är naturligt att anta att en förälder i regel alltid mår om sitt barn och sörjer för att det inte far illa, även om föräldern inte har den formella behörigheten att företräda barnet. Samma synpunkter måste anläggas på den nu föreslagna ändringen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Den ordning som föreslås i promemorian skulle kunna leda till orimliga resultat t.ex. om en familj bestående av vuxna, myndiga föräldrar, 17-årigt barn och ettårigt barnbarn sökte asyl i Sverige. Ettåringen skulle då anses som ett ensamkommande barn och i princip kunna anvisas en plats i en kommun medan resten av familjen skulle omfattas av Migrationsverkets ordinarie mottagningssystem.

Om ett barn kommer till Sverige tillsammans med en förälder bör barnet alltså inte anses som ensamkommande oavsett om föräldern har vårdnaden om barnet eller inte. Om barnet har bortförts olovligen kan det under vissa förutsättningar givetvis bli aktuellt att bistå ett återförande till

vårdnadshavaren men det bör inte inverka på barnets status som ensamkommande.

I vissa fall anländer ett barn hit tillsammans med en vuxen person som kan anses ha trätt i förälders ställe. Med att en vuxen person trätt i förälders ställe avses här att personen i fråga på grund av lagen eller sedvanan i den stat där barnet senast hade sin hemvist har ställning som vårdnadshavare för barnet. Till denna kategori hör även personer som enligt ett domstolsavgörande som erkänns här i landet är vårdnadshavare för barnet. Det centrala bör alltså vara att den vuxne av svenska myndigheter erkänns som företrädare för barnet.

Ett barn skall givetvis bara anses som ensamkommande med de konsekvenser det får så länge ingen förälder eller vuxen som trätt i förälders ställe finns tillgänglig och har förmåga att hand om barnet. Om en förälder eller vuxen person som trätt i förälders ställe anländer till Sverige och tar hand om barnet skall barnet inte längre omfattas av bestämmelserna om ensamkommande barn. Detta bör, såsom *Utlänningsnämnden* påpekat, framgå av lagtexten. *Migrationsverket* har i sitt remissyttrande anført att vårdnadshavare i hemlandet ofta kan utöva sitt vårdnadsansvar trots avståndet. Den föreslagna regleringen avser bara barn som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och alltså inte barn som t.ex. är på besök här. De ensamkommande barn som sökt asyl eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd är inte bara i behov av en person som juridiskt sett kan företräda dem, vilket företrädaren i hemlandet i de flesta fall för övrigt inte torde kunna, utan av faktisk omvårdnad vilket inte kan tillgodoses utan en närvarande vårdnadshavare eller motsvarande. En vårdnadshavare har enligt föräldrabalkens regler bl.a. ansvar för barnets personliga förhållanden och skall se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda samt svara för att barnet får den tillsyn som behövs. Beträffande de asylsökande ensamkommande barnen torde det i de flesta fall vara omöjligt för en vårdnadshavare som befinner sig i ett annat land att uppfylla vårdnadsansvaret enligt föräldrabalken.

Sveriges Kommuner och Landsting samt Malmö kommun har framfört att den föreslagna åldersgränsen, 18 år, är för låg. Definitionen av ett barn som en person under 18 år är dock fast etablerad och överensstämmer med svensk myndighetsålder samt med vad som är vedertaget internationellt, jämför t.ex. med EU:s och UNHCR:s definitioner ovan under 8.1. Den nya lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn omfattar endast personer under 18 år. Att beteckna myndiga personer som kommer till Sverige, kanske gifta och med egna barn, som ensamkommande barn skulle framstå som egendomligt. De behov av stöd och hjälp som unga personer som kommer till Sverige kan behöva är inte avhängigt att de räknas som ensamkommande barn enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.. En person som exempelvis behöver vårdas enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga kan givetvis beredas sådan vård fram till sin 21-årsdag trots att denne inte är att anse som ett ensamkommande barn.

Svenska Barnläkarföreningen har anført att de barn som efter ankomsten till Sverige förlorar kontakten med sina vårdnadshavare inte skall räknas som ensamkommande. Regeringen anser emellertid inte att

det finns några skäl att behandla barnen på olika sätt beroende på om de kommit hit ensamma eller lämnats ensamma efter ankomsten. Samtliga ensamkommande barn skall enligt regeringens förslag utredas och beredas boende och eventuell vård av kommunernas socialtjänst.

9 Reglering av ansvaret för de ensamkommande barnen

9.1 Ökat kommunalt ansvar för mottagande av ensamkommande barn

Regeringens bedömning: Ensamkommande barn som söker asyl eller som har beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd bör fortsättningsvis tas emot och beredas boende av en kommun som träffat överenskommelse med Migrationsverket. Migrationsverket bör dock behålla det övergripande ansvaret för mottagandet av dessa barn. Migrationsverket bör därför få träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av ensamkommande barn.

Promemorians bedömning överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian görs bedömningen att Migrationsverket skall träffa avtal med vissa kommuner, i promemorian kallade avtalskommuner, om att dessa skall anordna boenden för asylsökande ensamkommande barn men att Migrationsverket även fortsättningsvis skall anordna boenden för dessa barn. Migrationsverkets boenden skall enligt promemorian kunna användas vid en kraftig ökning av antalet asylsökande ensamkommande barn eller om platser saknas i de s.k. avtalskommunerna.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna delar promemorians bedömning i dess helhet och anser att det är bra att kommunerna tar så stort ansvar som möjligt för de ensamkommande barnen, men att Migrationsverket skall ha ett övergripande ansvar för dessa barn. Systemet med s.k. avtalskommuner anser de flesta remissinstanser är bra eftersom det inte är rimligt att alla kommuner skall bygga upp den kompetens som krävs. De s.k. avtalskommunerna kommer däremot att kunna bygga upp omfattande specialistkompetens och erfarenhet. Många remissinstanser tycker också att det är bra att Migrationsverket kan ordna boenden för barnen om inga tillgängliga platser finns i kommunerna.

Flera remissinstanser - *Nationella samordnaren för barn i asylprocessen med uppgivenhetssymtom (UD 2004:06)*, *Svenska Barnläkarföreningen*, *Linköpings universitet*, *institutionen för beteendevetenskap*, *Göteborgs universitet*, *tvärvetenskapliga samverkansgruppen för utveckling av forskning om flyktingbarn i Europa*, *ECPAT Sverige*, *Svensk Flyktinghjälp -SWERA*, - anser att promemorians bedömning i och för sig är bra men uttrycker oro för att Migrationsverkets boenden inte kommer att bli något undantag utan att de flesta barnen kommer att bo i sådant boende eller anser att Migrationsverket inte bör ha några boendeenheter för ensamkommande barn utan endast ta emot och pröva frågan om uppehållstillstånd.

Linköpings universitet, ekonomiska institutionen, anser att det är en bra idé att låta kommunerna ha det övergripande ansvaret men att det inte är möjligt för en normal kommun att tillgodose dessa barns specifika behov och att dagens system med delat ansvar därför bör bibehållas. Av liknande skäl anser universitetet att tanken med s.k. avtalskommuner är tveksam.

Integrationsverket, Rädda Barnen, Svenska Röda Korset, Amnesty International, CARITAS, Sveriges Kristna Råd och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar delar inte promemorians bedömning och menar att kommunerna skall ha det fulla ansvaret för barnens boende och omvårdnad under den tid asylansökan prövas. *Integrationsverket* anser att det skall finnas möjlighet för kommuner med stort mottagande eller kommuner som önskar bedriva mottagningsverksamhet att skriva avtal med Migrationsverket för att säkra ekonomi och möjlighet till flexibilitet. Verket vill framhålla betydelsen av att mottagandet av ensamkommande barn ses som en process där arbetet inte avbryts om uppehållstillstånd beviljas. Det gäller både boende, vård och omsorg, introduktionsinsatser och återförening med föräldrar. Verket anser därför att den kommun som ansvarar för mottagandet under asyltiden även bör ansvara för placeringen efter eventuellt uppehållstillstånd. *Rädda Barnen och Svenska Röda Korset* anser att det inte skall finnas några s.k. avtalskommuner eftersom det, om mottagandet skall bygga på frivillighet från kommunernas sida, inte finns någon möjlighet att veta hur många kommuner som faktiskt kommer att anordna boende och att det därför inte heller är möjligt att konstatera att det i huvudsak kommer att bli kommuner som anordnar boende för de ensamkommande barnen.

Socialstyrelsen, Katrineholms kommun, Göteborgs stad, Norrköpings kommun, Sundsvalls kommun, Hallstahammars kommun, Riksförbundet för personer som arbetar med integrationsfrämjande verksamhet (RIB) och Riksförbundet Internationella Föreningen för invandrarkvinnor (RIFFI) har konstaterat att ingen ändring föreslås i de ersättningsförfordningar som ger kommuner återsökningsrätt från staten fram till barnets 18-årsdag. Dessa remissinstanser anser att det är viktigt att de s.k. avtalskommunerna får ersättning av staten för vård i familjehem/HVB-hem fram till dess barnet fyller 21 år motsvarande vad som gäller föräldrars försörjningsplikt för svenska barn, eftersom ensamkommande asylsökande barn behöver långsiktig vård utifrån sin speciella situation och inte kan förväntas klara sig själva efter 18-årsdagen.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) anför att avgörande för om lagen (1992:1528) om offentlig upphandling är tillämplig eller inte beträffande överenskommelserna mellan Migrationsverket och de s.k. avtalskommunerna är om den aktuella situationen avser tilldelning av kontrakt med motprestation eller om det är en bidragssituation/anslutning till en lagstadgad taxeersättning. En anslutning till taxeersättning som innebär att alla villkor är fastställda samt att ingen motprestation åligger kommunerna anses inte vara tilldelning av kontrakt enligt lagen om offentlig upphandling. NOU anser att begreppet "avtalskommun" är motstridigt och bör undvikas eftersom det innehåller ordet "avtal" trots att det enligt promemorians förslag inte skall anses omfattas av lagen om offentlig upphandling. NOU:s uppfattning är att om förslaget om

avtalskommuner enligt betänkandet läggs fast i offentligrättslig reglering kan det inte anses föreligga ett kontrakt enligt lagen om offentlig upphandling.

Kammarrätten i Stockholm anser också att termen avtalskommun är märklig och inte bör etableras.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens bedömning innebär att boendet för ensamkommande asylsökande barn fortsättningsvis skall tillhandahållas av en kommun inom ramen för socialtjänsten. Grunden för förslaget är att socialtjänsten på grund av lång erfarenhet av vård och omsorg om barn har förvärvat stor grundläggande kompetens inom detta område och därför är bättre skickade än Migrationsverket att ta ansvaret för omhändertagandet av asylsökande ensamkommande barn. Som Socialstyrelsen och Migrationsverket funnit i sin rapport, *Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare* (s.k. ensamkommande barn), bidrar en sådan ordning också till att renodla ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Förslaget medför också att Migrationsverket befrias från sin dubbla roll som vårdare och beslutsfattare. Dessutom medför ett kommunalt mottagande av asylsökande ensamkommande barn att även dessa fullt ut kan förväntas komma i åtnjutande av de stödinsatser som socialtjänsten kan erbjuda. Normaliseringsprincipen, dvs. att samma regler bör gälla samtliga barn som vistas i Sverige, talar också för att kommunerna bör överta ansvaret för barnens omvårdnad och boende. Detta innebär att alla barn som vistas i Sverige skall omfattas av samma sociala omvårdnadssystem så långt det är möjligt. Mot bakgrund av vad ovan sagts är det enligt regeringens mening lämpligt att kommunerna ges möjlighet att från Migrationsverket överta det reella mottagandet av asylsökande ensamkommande barn.

Enligt regeringens bedömning är det dock nödvändigt att Migrationsverket har ett övergripande ansvar för i vilken kommun barnen placeras. I annat fall kommer de gränsdragningsproblem som finns idag beträffande vilken kommun som är att anse som vistelsekommun (se även under avsnitt 9.3) att kvarstå. Om vissa kommuner träffar överenskommelse med Migrationsverket om att ta emot asylsökande ensamkommande barn kan beredskapen och kompetensen främst koncentreras till dessa kommuner vilket torde vara till fördel för barnen. Såsom några remissinstanser påpekat är begreppet avtalskommun inte lämpligt eftersom det inte är fråga om något avtal med ömsesidiga förpliktelser utan om ersättning enligt en taxa som skall regleras i förordning. Syftet är alltså inte att överenskommelserna mellan Migrationsverket och kommunerna skall omfattas av lagen om offentlig upphandling. Regeringen förutsätter att de kommuner som träffar överenskommelser med Migrationsverket kommer att erbjuda de asylsökande ensamkommande barnen adekvat boende, barnhälsovård, förskola/skola, fritidsverksamhet etc. Därvid måste beaktas att flickor och pojkar kan ha olika behov och förutsättningar och kan behöva olika boendeformer. För att i möjligaste mån undvika omplaceringar av barnen efter det att uppehållstillstånd beviljats är det enligt regeringens mening önskvärt att de kommuner som träffar överenskommelser med Migrationsverket om mottagande av asylsökande ensamkommande barn

även träffar överenskommelse med Integrationsverket om introduktion av dessa barn.

Av socialtjänstlagen följer att en kommun har skyldighet att ge barn som vistas inom kommunen omsorg, stöd och hjälp. Vidare finns det, såvitt gäller kommunens hem för vård eller boende, föreskrifter och allmänna råd från Socialstyrelsen om hur sådana hem bör drivas och om vilka krav som i övrigt ställs på dessa hem (SOSFS 2003:20). Reglerna i socialtjänstlagen liksom i Socialstyrelsens föreskrifter och råd kommer att äga tillämpning på kommunernas boenden för ensamkommande barn. De ensamkommande barn som i framtiden tas emot av kommunerna tillförsäkras på detta sätt samma standard vad gäller vård och omsorg som övriga barn i Sverige.

Om kommunen ansvarar för boendet för asylsökande ensamkommande barn kommer dessa boenden, oavsett om de anordnas direkt i kommunal regi eller av privata underentreprenörer, att underkastas länsstyrelsens tillsyn enligt 13 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Kommunernas boenden för ensamkommande barn kommer således att ha samma tillsyn som hem för vård eller boende. Problemet med att sekretess inte råder mellan Migrationsverkets boendeenheter och de enheter som handlägger frågor om uppehållstillstånd bortfaller eftersom sedvanlig sekretess kommer att råda mellan kommunernas socialtjänst och Migrationsverket (jfr avsnitt 5.13).

I promemorian föreslås att barnens boende i huvudsak skall anordnas genom att Migrationsverket tecknar avtal med kommuner men att Migrationsverket även fortsättningsvis skall kunna bereda ensamkommande asylsökande barn plats vid verkets boenden i avvaktan på att en kommun som ingått avtal med Migrationsverket kan ordna boende för barnet. Boende i Migrationsverkets regi skulle enligt promemorian kunna bli aktuellt vid en kraftig ökning av antalet ensamkommande barn eller om plats saknas i en s.k. avtalskommun. Risken att inte tillräckligt många platser i en kommun finns tillgängliga gör det enligt promemorians bedömning angeläget att Migrationsverket behåller det övergripande ansvaret, främst för att mottagandet skall kunna vara flexibelt. Såsom flera remissinstanser har påpekat bör, enligt regeringens mening, de kommuner som ingått överenskommelser med Migrationsverket kunna ha beredskap för att ta emot de relativt få barn det är fråga om. Dessa kommuner bör också ha en viss jourberedskap om antalet barn skulle öka vid någon tid. Möjlighet finns även för dessa kommuner att köpa boendeplatser av andra kommuner på så sätt som redan sker idag beträffande barn som har hemvist i Sverige. Om Migrationsverket även fortsättningsvis skall driva boenden för ensamkommande barn går det enligt regeringens mening inte att bortse från risken att vissa barn skulle bli kvar i dessa boenden, kanske under hela asylprövningstiden. Det skulle innebära att de problem som finns i dag, bl.a. med bristen på utomstående tillsyn och Migrationsverkets dubbla roller som beslutsfattare och vårdare av barnen, skulle kvarstå beträffande dessa barn. Risken finns också att kommunerna där verkets boenden finns skulle anse att barnen är Migrationsverkets ansvar och därför inte utreda barnens behov på samma sätt som man gör med andra barn i Sverige.

Sammanfattningsvis anser således regeringen att det skall vara kommuner, främst sådana som träffat överenskommelse med Migrationsverket, som efter anvisning av Migrationsverket ansvarar för mottagandet av de ensamkommande barnen. Enligt vad regeringen erfarit finns det ett flertal kommuner som förklarat sig intresserade av att träffa överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av asylsökande ensamkommande barn och det saknas därför anledning att anta att en brist på kommuner som ingått överenskommelse med Migrationsverket kommer att uppstå.

Några remissinstanser har ansett att barnens inflytande över sin boendesituation inte tillräckligt har betonats i promemorian. Regeringen vill i detta sammanhang erinra om att socialtjänstlagen föreskriver dels att socialnämndens insatser för den enskilde normalt skall genomföras tillsammans med denne dels, om åtgärden gäller ett barn, att barnets inställning så långt det är möjligt skall klarläggas och att hänsyn skall tas till barnets vilja med hänsyn till dess ålder och mognad (3 kap. 5 § SoL). Självfallet skall Migrationsverket i dessa fall ta hänsyn till barnets egna önskemål om i vilken kommun det skall placeras, t.ex. om barnet har släktingar i Sverige. Det förutsätts då inte att släktingen bor i en kommun som träffat överenskommelse med Migrationsverket.

Av samma skäl som angetts tidigare i avsnitt 8 anser inte regeringen att åldersgränsen, 18 år, för kommunernas rätt till ersättning enligt 7 och 7 a §§ förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande och 21 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. bör förändras. En grundprincip i samhället är att en person som fyllt 18 år är vuxen. För det fall ett ensamkommande barn behöver vård, t.ex. i familjehem, även efter sin 18-årsdag får han eller hon beredas sådan vård under samma förutsättningar som gäller för övriga personer i Sverige.

9.2 Kommunerna skall få anordna boenden för ensamkommande barn

Regeringens förslag: Kommunerna skall i lag ges behörighet att anordna boenden för ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.
Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting* påpekar att det av promemorians förslag till lag om ändring av 2 § LMA inte framgår att de kommuner som där avses är de som har avtal med Migrationsverket och menar att detta bör framgå av lagtexten. *Göteborgs tingsrätt* anser att vad som avses i promemorians förslag till 2 § andra stycket andra meningen LMA framstår som oklart. Innehållet i de lagrum till vilka hänvisning sker handlar, som tingsrätten uppfattat det, inte primärt om förläggningar utan om andra frågor, t.ex. ersättningsfrågor och tingsrätten anser därför att orden ”om förläggningar” bör tas bort.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Av 8 kap. 5 § regeringsformen (RF) framgår att grunderna för rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer samt för den kommunala beskattningen bestäms i lag. I lag skall också, enligt samma paragraf, meddelas bestämmelser om kommunernas befogenheter och åligganden i övrigt.

Kommunerna har tilldelats befogenheter och getts åligganden på olika sätt. I 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), KL, slås fast att ”kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan”. Denna reglering brukar benämnas kommunernas allmänna eller generella kompetens och det är främst med stöd av denna kompetens som kommunernas beslutande församlingar skall utöva sitt självstyre. Kommunernas allmänna kompetens begränsas dock av flera principer, t.ex. lokaliseringsprincipen och likställighetsprincipen. Lokaliseringsprincipen framgår av 2 kap. 1 § KL och innebär att en angelägenhet måste bäras upp av ett till kommunen knutet intresse för att kunna bli föremål för kommunens omvårdnad. Likställighetsprincipen framgår av 2 kap. 2 § KL där det stadgas att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika.

Av 2 kap. 4 § KL framgår att det finns särskilda föreskrifter om kommunernas befogenheter och skyldigheter på vissa områden. Lagrummet ger således möjlighet att utvidga kommunernas kompetens. Ett exempel på en sådan kompetensutvidgande lag är lag (1993:406) om kommunalt stöd till boendet. Genom denna lag ges kommunerna tillstånd att utge bostadsbidrag till enskilda hushåll, vilket annars skulle ha varit oförenligt med likställighetsprincipen.

Omfattningen av den allmänna kompetensen

En första förutsättning för att en åtgärd skall omfattas av en kommuns allmänna kompetens är att den har anknytning till kommunens medlemmar eller till dess område. Som kommunmedlem anses enligt 1 kap. 4 § KL den som är folkbokförd i kommunen, den som äger fast egendom i kommunen eller den som är taxerad till kommunal inkomstskatt där.

Ensamkommande asylsökande barn är i regel inte kommunmedlemmar varför en kommuns drivande av boendeenheter för dessa barn inte utgör en angelägenhet som har anknytning till kommunens medlemmar.

Av 2 kap. 1 § KL framgår att en åtgärd som inte har anknytning till kommunens medlemmar ändå kan vara kompetensenlig om den har anknytning till kommunens område. För att en angelägenhet skall anses omfattas av kommunens allmänna kompetens krävs emellertid också att angelägenheten inte är sådan att den skall handhas enbart av annan än

kommun. Av 2 § LMA framgår att staten har huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och skyddsbehövande samt för utlännningar som meddelats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd och att Migrationsverket för detta ändamål skall driva förläggningar. Av förarbetena till denna bestämmelse framgår att det inom ramen för Migrationsverkets huvudansvar faller att bistå den som saknar bostad med sådan samt att tillhandhålla kost och viss ekonomisk ersättning (jfr prop. 1993/94:94 s. 29). I övrigt faller, som behandlats ovan, ansvaret på kommunerna.

Denna bestämning av Migrationsverkets ansvar innebär att vissa delar av mottagandet av asylsökande numera är förbehållet staten. Detta gäller bland annat drivandet av förläggningar. Migrationsverket bör även efter nu föreslagna lagändringar ha huvudansvaret för mottagande av asylsökande och skall även fortsättningsvis driva förläggningar. Det kan därför ifrågasättas om inte just boenden för dessa kategorier av utlännningar är att anse som en verksamhet som skall handhas enbart av annan än kommun.

Rättspraxis ger i huvudsak uttryck för uppfattningen att kostnader för rent statlig verksamhet inte till någon del bör bäras av kommunerna, men principen har inte hävdats helt konsekvent. Inom doktrinen har uttalats att ”grundregeln inom rättspraxis synes sålunda vara att kommunen principiellt sett inte äger befatta sig med statliga angelägenheter men också att denna princip kan modifieras då kommunen har särskilt intresse av angelägenheten” (Kaijser – Riberdahl, Kommunallagarna II, 1983, s. 103).

Det förhållandet att det åvilar Migrationsverket att driva boendeenheter för bl.a. asylsökande ensamkommande barn talar, tillsammans med avfattningen av 2 kap. 1 § KL, starkt för att denna uppgift faller utanför den allmänna kommunala kompetensen eftersom den skall handhas av annan än kommun. Regeringsrätten har emellertid, se bl.a. RÅ 1999 ref 67, uttalat att även om ordalydelsen av 2 kap. 1 § KL kan tyckas förhindra kommuner från att engagera sig ekonomiskt i verksamhet som skall hanteras av annan, har rättstillämpningen inte alltid gett bestämmelsen en sådan innebörd. Regeringsrätten redogör i sin dom vidare för de undantag från huvudregeln som kommit till uttryck i rättspraxis. Sammanfattningsvis kan sägas att domstolarna har frångått huvudregeln om att kommuner inte äger engagera sig i verksamhet som skall handhas uteslutande av annan, när den planerade åtgärden ansetts vara av stort allmänt intresse för kommunen.

Slutsats

Drift av boendeenheter för asylsökande ensamkommande barn har en mycket svag anknytning till kommunens område; en anknytning som uppkommer först efter det att överenskommelse träffats och efter det att utlännningar anvisats plats i kommunen. Allmänintresset för projektet, som inte kan väntas generera några ekonomiska vinster, måste anses svagt. Det anförda talar för att en kommuns anordnande av särskilda boenden för asylsökande ensamkommande barn strider mot den allmänna kommunala kompetensen. För att kommunerna skall kunna anordna boenden för dessa barn är det därför, enligt regeringens mening,

nödvändigt att kommunerna ges denna behörighet i lag. De kommuner som har intresse av att anordna boendeenheter för ensamkommande barn kommer att vara de som träffat överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av sådana barn. Detta behöver dock inte särskilt framgå av lagtexten. Hänvisningarna till 4 och 8 §§ LMA som förekommer i promemorians lagförslag bör dock tas bort. I 4 § LMA nämns inte förläggningar. Beträffande 8 § LMA, se nedan under avsnitt 9.4.

9.3 Ansvarig kommun för ensamkommande barn

Regeringens förslag: Migrationsverket skall anvisa en kommun för ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Verket skall i dessa fall anvisa en kommun med vilken verket har träffat överenskommelse, om det inte finns särskilda skäl att anvisa en annan kommun. Den kommun som Migrationsverket anvisat skall ansvara för barnets boende och för att barnet får det stöd och den hjälp som föreskrivs i socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Enligt promemorians förslag skall Migrationsverket anvisa ett boende och den kommun som det anvisade boendet ligger i skall vara vistelsekommun. Enligt promemorians förslag skall vidare Migrationsverket svara för kost och logi och den omedelbara omvårdnad som följer med boendet för de barn som vistas i boende som drivs av Migrationsverket, dock utan att detta fråntar socialnämnden ansvaret att utreda barnets behov och följa upp vården.

Remissinstanserna: *Skellefteå kommun och Lindesbergs kommun* instämmer i förslaget. *Riksdagens Ombudsmän, Domstolsverket, Stockholms tingsrätt, Justitiekanslern, Svea hovrätt, Rikspolisstyrelsen, länsrätten i Göteborg och länsrätten i Västmanlands län* har ingen erinran mot promemorians förslag. *Barnombudsmannen* är positiv till att det i den föreslagna lagtexten klargörs vilken kommun som skall anses som vistelsekommun men anser att det bör framgå direkt av lagtexten att Migrationsverket i första hand skall anvisa barnet plats i en kommunal boendeenhet i en s.k. avtalskommun efter det att hänsyn tagits till barnets önskemål. *Migrationsverket* välkomnar förslaget men anser att det för tydlighetens skull och för att underlätta bedömningen av vilken kommun som är ansvarig, kan finnas behov av att föra in en korresponderande bestämmelse i socialtjänstlagen. *Göteborgs tingsrätt* menar att det bör framgå av lagtexten att barn i huvudsak eller i första hand skall tas emot och beredas boende i en kommun. *Länsrätten i Göteborg* anser att det finns anledning att överväga om inte ett tillägg bör göras i lagtexten att Migrationsverkets ansvar i dessa fall inte fråntar socialnämnden i de kommuner där verkets boenden är belägna dess skyldighet att i enlighet med socialtjänstlagen utreda om barnet har behov av ytterligare stöd och hjälp. *Hallstahammars kommun* konstaterar att enligt promemorians förslag kan barnet hänvisas till en kommun som inte är en s.k. avtalskommun om barnet har anhöriga i den kommunen som barnet kan bo hos. *Hallstahammars kommun* menar att det vore lämpligt att de s.k.

avtalskommunerna alltid hade ansvaret för asylsökande ensamkommande barn i samtliga kommuner. På så sätt skulle alla kommuner få nytta av den speciella kompetens som finns i de s.k. avtalskommunerna.

Hallsbergs kommun anser att placering i en s.k. avtalskommun ytterligare bör förtydligas så att när Migrationsverket överlämnar till en s.k. avtalskommun bör hela ansvaret för utredning och barnets placering åvila den s.k. avtalskommunen. Om det inte finns platser i avtalskommunen bör Migrationsverket behålla ansvaret till dess en plats finns utan att blanda in en annan kommun. *Örebro kommun* och *Linköpings universitet, institutionen för beteendevetenskap* menar att förslaget är otydligt och att begreppet omedelbar omvårdnad behöver förtydligas. *Sveriges Kommuner och Landsting, Malmö kommun, Katrineholms kommun, Göteborgs stad samt Riksförbundet för personer som arbetar med integrationsfrämjande verksamhet (RIB)* anser att formuleringen att Migrationsverket skall anvisa boende är otydlig med tanke på att Migrationsverkets uppgift inte är att besluta om boende, det tillhör kommunens ansvar, utan vilken s.k. avtalskommun som skall överta ansvaret. *Sveriges Kommuner och Landsting, Malmö kommun och Göteborgs stad* anser vidare att Migrationsverkets ansvar för boende måste förtydligas ytterligare och att vistelsekommunens ansvar, i de fall barnet vistas i Migrationsverkets boende, skall sträcka sig till dess ärendet eventuellt överflyttas till annan kommun enligt 16 kap. 1 § SoL. *RIB* påpekar också att barn inte bör direktplaceras hos släktingar/anhöriga utan att det tänkta hemmets möjligheter att ta emot barnet på ett bra sätt har blivit noga utrett på samma sätt som för övriga barn.

Integrationsverket, Rädda Barnen, Svenska Röda Korset, Amnesty International, CARITAS, Sveriges Kristna Råd, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Svensk Flyktinghjälp - SWERA, Svenska Barnläkarföreningen, ECPAT Sverige och Göteborgs universitet, tvärvetenskapliga samverkansgruppen för utveckling av forskning om flyktingbarn i Europa anser som tidigare nämnts (avsnitt 9.1) att kommunerna skall ta det fulla ansvaret för barnens boende och omvårdnad under den tid asylansökan prövas. *Integrationsverket* är dessutom tveksamt till att Migrationsverket skall ansvara för den första placeringen, verket anser att det är socialtjänsten i vistelsekommunen som bör ha ansvaret.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att Migrationsverket skall anvisa boende i en kommun som därefter blir att betrakta som vistelsekommun eftersom förslaget strider mot socialtjänstlagens bestämmelser (jfr. 6 kap. 6 § SoL). Mot denna bakgrund anser Socialstyrelsen att Migrationsverket skall anvisa kommun, inte boende, och socialnämnden i den anvisade kommunen har sedan ansvar för att utreda barnets behov och besluta om insatser för barnet, bl.a. var barnet skall vara placerat. Socialstyrelsen delar utredningens bedömning att Migrationsverket även i fortsättningen skall ha möjlighet att kunna anvisa ett barn boende vid något av Migrationsverkets grupphem för ungdomar, om det inte finns plats i någon av avtalskommunerna men menar att utredningen är något otydlig när det gäller hur långt ansvaret för vistelsekommunen sträcker sig i dessa fall. Det bör enligt Socialstyrelsens mening klart framgå att en sådan vistelsekommun är ansvarig för ärendet till dess det eventuellt

överflyttas till annan kommun enligt bestämmelserna i 16 kap. 1 § och 2 § första stycket SoL.

Stockholms universitet, juridiska fakulteten, påpekar att enligt promemorian skall barn som fyller 18 år innan ansökan om uppehållstillstånd prövas inte bo kvar vid kommunalt ungdomsboende utan flytta till anläggningsboende för vuxna eller till eget boende. Den föreslagna strikta 18-årsgränsen är olämplig och innebär att ensamkommande ungdomar i samband med myndighetsdagen fråntas rättigheter på ett sätt som inte korresponderar med situationen för svenska ungdomar. I stället föreslås att ensamkommande barn erbjuds möjlighet att bo kvar i kommunalt ungdomsboende under en tid motsvarande den då svenska ungdomar har rätt till studiehjälp enligt 2 kap. studiestödslagen (1999:1395), dock längst till och med juni det år då barnet fyller 20 år.

Skälen för regeringens förslag: När det gäller ensamkommande barn är det svårt att fastställa vilken kommun som enligt socialtjänstlagen skall anses utgöra barnets vistelsekommun. Denna fråga har också varit föremål för olika tolkningar i olika kommuner, vilket i sin tur lett till att ensamkommande barn inte alltid fått den hjälp och det stöd som de varit berättigade till. Om barnet uppmärksammas vid ankomsten till Sverige har ibland hävdats att inresekommunen utgör barnets vistelsekommun eftersom hjälpbehovet uppstått där. Anträffas däremot barnet först sedan det bosatt sig hos en släkting har gjorts gällande att kommunen där släktingen bor skulle ha att svara för barnet. Skulle barnet uppmärksammas när det besöker Migrationsverkets kontor för att ansöka om asyl, utan att dessförinnan ha upptäckts inom en annan kommun, har det gjorts gällande att socialnämnden i den kommun där Migrationsverkets kontor finns ansvarar för barnet.

De uppfattningar som nu redogjorts för medför inte sällan orimliga konsekvenser. Enligt dessa skulle t.ex. en inresekommun komma att bära ansvaret för ett barn som kanske endast vistats något dygn inom kommunen i avvaktan på vidare transport till boendeenhet inom annan kommun. Vidare kan den kommun inom vilken Migrationsverkets kontor ligger få ansvaret för ett barn som inte har annan anknytning till kommunen än att barnet framfört sin begäran om asyl där.

Det främjar inte de ensamkommande barnens bästa om frågan om vilken kommun som skall ansvara för dem avgörs på ovanstående närmast slumpmässiga sätt. Vidare leder de ovan nämnda tolkningarna av begreppet vistelsekommun till att personal från socialtjänsten inom en kommun tvingas resa till en annan kommun för att fullgöra sitt ansvar. Detta gynnar inte barnet, som kan förväntas få sämre vård och omsorg än barnet hade fått om han eller hon fallit under bosättningskommunens ansvar, och det är inte heller ekonomiskt försvarbart. I stället bör ansvaret för barnet åvila den kommun inom vilken barnet mer varaktigt kommer att uppehålla sig.

Några remissinstanser har mot promemorians förslag invänt att Migrationsverkets uppgift inte skall vara att anvisa boende utan att anvisa kommun eftersom boendefrågan tillhör socialtjänstens kompetensområde. Regeringen delar remissinstansernas uppfattning och föreslår att Migrationsverket skall anvisa en kommun som skall ordna boende för barnet. Den kommun som anvisats skall därefter anses utgöra

barnets vistelsekommun enligt socialtjänstlagen. Migrationsverket skall anvisa en kommun som ingått överenskommelse med verket om mottagande av asylsökande ensamkommande barn om det inte finns särskilda skäl att anvisa en annan kommun. Sådana särskilda skäl kan vara att barnet har önskemål om att få komma till en viss kommun, t.ex. för att bosätta sig hos en släkting eller någon annan närstående person, eller att det annars framkommer att barnet har släktingar eller närstående i en viss kommun. Migrationsverket kan då anvisa den kommun där släktingen eller den närstående bor, även om den kommunen inte har ingått någon överenskommelse med verket. När Migrationsverket anvisat en kommun är det socialnämnden i den kommunen som har ansvaret för att utreda barnets behov och att besluta om lämpligt boende för barnet. Boendet kan vara antingen ett särskilt boende för ensamkommande barn som drivs av en kommun som ingått överenskommelse med Migrationsverket eller någon annan form av boende som efter utredning anses som lämpligt, t.ex. ett familjehem eller hos en anhörig.

Det är till de asylsökande ensamkommande barnens fördel om socialtjänstansvaret för dem innehåller av en och samma kommun under tiden deras ansökan om uppehållstillstånd prövas. Så blir också i princip fallet om den föreslagna förändringen genomförs. Efter Migrationsverkets anvisning till en kommun övertar socialtjänsten i den kommunen ansvaret för barnet och beslutar om boende för barnet. När kommunen påbörjat utredning kring barnet är kommunen enligt 11 kap. 4 § SoL skyldig att slutföra denna utredning även om barnet skulle lämna kommunen. Utredningskommunen behåller, sedan utredningen avslutats, ansvaret för att barnets stöd- och hjälpbehov tillgodoses, eftersom hjälpbehovet anses ha uppkommit i utredningskommunen. Enligt 16 kap. 2 § SoL behåller vidare en kommun ansvaret för ett barn som placeras vid t.ex. ett familjehem i en annan kommun. Möjligheter att överlåta ett ärende finns emellertid alltid om kommunerna kan enas enligt 16 kap. 1 § SoL.

Som sagts ovan är det en fördel om det är den kommun där barnet är bosatt som också har ansvaret för barnet. Om en kommun som har ingått överenskommelse med Migrationsverket placerar ett barn i en annan sådan kommun bör därför dessa kommuner komma överens om att ärendet skall flyttas till den sistnämnda kommunen. Om en kommun som har ingått överenskommelse med Migrationsverket däremot placerar ett barn i en kommun som inte har ingått någon sådan överenskommelse bör emellertid den förstnämnda kommunen behålla ansvaret för barnet i enlighet med vad som föreskrivs i 16 kap. 2 § SoL.

Särskilda problem kan uppstå om ett barn är placerat hos en släkting och detta hem sedermera visar sig inte vara ett lämpligt boende för barnet. Den kommun som utrett barnets behov skall då placera barnet i annat boende. Om utredningskommunen inte har ingått överenskommelse med Migrationsverket kan denna kommun ta kontakt med Migrationsverket för att placera barnet i en kommun som ingått överenskommelse med verket. Utredningskommunen har naturligtvis också möjlighet att på sedvanligt sätt placera barnet i t.ex. familjehem inom eller utom kommunen. Placeras barnet i en kommun med överenskommelse med Migrationsverket bör denna kommun överta ansvaret för barnet enligt 16 kap. 1 § SoL.

Om ett ensamkommande barn på eget initiativ lämnar ett boende i vilket det placerats av socialtjänsten och bosätter sig hos t.ex. en anhörig i annan kommun är det emellertid inte självklart att den förstnämnda kommunens ansvar skall bestå. I sammanhanget bör dock påpekas att barnets ansökan om uppehållstillstånd i normalfallet skall prövas inom sådan tid att frågan om överflyttning knappast hinner bli aktuell. För den händelse så inte är fallet bör emellertid frågan om överflyttning av ärenden kunna avgöras enligt befintliga regler i 16 kap. 1 § SoL.

Om barnet blir myndigt innan ansökan om uppehållstillstånd slutligt prövats skall barnet normalt inte längre bo kvar vid ett kommunalt ungdomsboende utan flytta till ett anläggningsboende för vuxna eller till eget boende. Den reglering som gäller vuxna asylsökande m.fl. träder då i kraft, exempelvis har 18-åringen enligt 14 § LMA rätt till logi på en förläggning. Ingenting hindrar i och för sig att 18-åringen erbjuds boende på ett kommunalt hem för vård och boende (HVB-hem) eller i ett familjehem om han eller hon bedöms inte kunna klara sig själv. Kommunen kommer dock efter barnets 18-årsdag inte att ha rätt till ersättning enligt 7 § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande. Vem som bär ansvaret för den myndiges eventuella behov av insatser enligt socialtjänstlagen efter 18-årsdagen får bedömas enligt gängse regler.

Om barnet avvisas eller utvisas kvarstår socialtjänstens ansvar till dess beslutet om avvisning eller utvisning verkställts.

9.4 Barn med uppehållstillstånd

Regeringens bedömning: Asylsökande ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd bör snarast tas emot i en kommun för bosättning. Det lämpligaste är att den kommun barnet vistas i under tiden hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd prövats också ansvarar för barnets introduktion i det svenska samhället. Eftersom asylsökande ensamkommande barn inte kommer att vistas på förläggningar kommer de att ha rätt till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) endast under en månad efter det att de beviljats uppehållstillstånd. Därefter övergår ansvaret för bistånd till den kommun barnet vistas i. Någon ändring angående bistånd i 8 § LMA behövs därför inte.

Promemorians förslag: Enligt promemorians förslag skall Migrationsverket även fortsättningsvis driva särskilda boenden för ensamkommande barn. Med anledning av detta föreslås i promemorian en ändring i 8 § LMA där det uttryckligen anges att ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 endast skall ha rätt till bistånd enligt LMA under en månad från dag de beviljas uppehållstillstånd.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har lämnat förslaget utan erinran eller tillstyrkt förslaget. *Integrationsverket, Socialstyrelsen, Riksförbundet för personer som arbetar med integrationsbefrämjande verksamhet (RIB), Göteborgs stad och Katrineholms kommun* har anmärkt att de inte anser att mottagningskommunen skall anmäla

eventuellt behov av fortsatt gruppboende till Integrationsverket som sedan skall anvisa en introduktionskommun med vilket Integrationsverket har en överenskommelse. Dessa remissinstanser anser att bosättningskommunen, utifrån den utredning kommunen genomfört, skall avgöra var barnet skall bo och vårdas efter att uppehållstillstånd beviljats. *Göteborgs universitet, psykologiska institutionen och tvärvetenskapliga sammarbetsgruppen för utveckling av forskning om flyktingbarn i Europa samt Sundsvalls kommun* framhåller att kontinuitet bör eftersträvas och att barnen normalt bör bosätta sig i mottagningskommunen. *Göteborgs universitet, psykologiska institutionen, Sundsvalls kommun, Valdemarsviks kommun och Gävle kommun* anser att övergångstiden då barnet enligt förslaget skall ha rätt till ersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är väl kort. *Linköpings universitet, institutionen för beteendevetenskap*, anser att formuleringarna är oklara och undrar om det är ekonomiskt bistånd som avses.

Skälen för regeringens bedömning: Omyndiga måste även efter det att de beviljats uppehållstillstånd tas om hand inom ramen för socialtjänsten. De skall dessutom introduceras i det svenska samhället. Sett ur barnets synvinkel är det lämpligaste att kommunen där barnet faktiskt bor har det fulla ansvaret för barnet, både såvitt gäller insatser enligt socialtjänstlagen och såvitt gäller introduktionen i det svenska samhället. Detta gör det lättare för den ansvariga kommunen att hålla sig underrättad om förhållanden som rör barnet och det finns större förutsättningar för att barnet skall få den hjälp och det stöd som barnet behöver. Det blir också lättare för socialtjänsten att samråda med berörda parter. Målsättningen är att barnen inte skall utsättas för uppbrott från vistelsekommunen om det inte i det enskilda fallet är nödvändigt för barnets bästa. Utgångspunkten bör därför vara att de kommuner som träffar överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn också skall ha en överenskommelse med Integrationsverket om introduktion av dessa barn.

Enligt promemorians förslag skall Migrationsverket även fortsättningsvis driva boendeenheter för ensamkommande barn. För att förhindra att barn som beviljats uppehållstillstånd blir kvar i Migrationsverkets gruppboenden för asylsökande, därför att ingen kommun är beredd att ta emot dem för introduktion, föreslås i promemorian att det i 8 § LMA skall införas en regel med innebörd att ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd har rätt till bistånd enligt lagen endast under en månad efter det att vederbörande beviljats uppehållstillstånd. Eftersom regeringen valt att föreslå att boende för ensamkommande barn endast skall anordnas av kommuner och barnen således inte skall bo på "förläggningar" i form av boendeenheter som drivs av Migrationsverket, behövs ingen ändring i 8 § LMA. Bestämmelsen i 8 § tredje stycket LMA innebärande att utlänningar som inte vistas på förläggning har rätt till bistånd under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd kommer att omfatta även de ensamkommande barnen. Efter denna tid övertar den kommun i vilken barnet vistas det fulla ansvaret för barnet enligt socialtjänstlagen. Kommunen har därefter rätt till ersättning enligt vad

som framgår av förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Utgångspunkten bör, som ovan nämnts, vara att en och samma kommun svarar för barnets introduktion i det svenska samhället och för de insatser enligt socialtjänstlagen som kan behövas. Detta bör kunna bidra till minskad administration hos såväl Integrationsverket som hos kommunerna när det gäller utbetalning av statlig ersättning till kommunerna. Enligt 12-13 §§ förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. utbetalas den statliga schablonersättningen till den kommun där en utlänning är folkbokförd. I detta sammanhang bör noteras att asylsökande ensamkommande barn i dag inte meddelas tidsbegränsade uppehållstillstånd utan endast permanenta sådana. Detta i sin tur medför att det ensamkommande barnet skall folkbokföras i Sverige, jfr 3 och 4 §§ folkbokföringslagen (1991:481), när uppehållstillstånd beviljas. I de allra flesta fall är folkbokföringskommunen också den kommunen som har de faktiska kostnaderna för barnet. Det kan emellertid förekomma att den kommun i vilken barnet folkbokförts beslutar att placera barnet i t.ex. ett familjehem eller ett hem för vård eller boende som ligger i en annan kommun. Placeringskommunen behåller då normalt ansvaret för barnet. I detta fall ersätts placeringskommunen för vårdkostnaderna medan boendekommunen uppbär schablonersättningen för barnets introduktion. Om boendekommunen övertar ansvaret även för insatser enligt socialtjänstlagen kan denna kommun i stället erhålla all ersättning direkt ifrån Integrationsverket. Den förordade lösningen att ansvaret följer med barnet kan således även bidra till minskad administration.

Den ovannämnda principen tillämpas i viss utsträckning redan i dag. Det är emellertid angeläget att denna princip vinner ytterligare spridning vilket torde kräva att de kommuner i vilka ensamkommande barn med uppehållstillstånd kommer att bosätta sig är beredda att ta på sig ansvaret för barnen. Detta förutsätter i sin tur att en dialog kommer till stånd mellan kommunerna och att berörda kommuner kan komma överens.

I promemorian redogörs för ett exempel på hur principen är tänkt att fungera. I redogörelsen nämns att mottagandekommunen bör anmäla behov av fortsatt gruppboende till Integrationsverket som sedan skall anvisa barnet gruppboende i en av de kommuner med vilka verket har överenskommelser om gruppboende för barn och ungdomar. Denna kommun skulle sedan skulle överta ansvaret enligt reglerna i 16 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453). Flera remissinstanser har invänt att Integrationsverket inte bör ha ansvar för att anvisa barn ett visst boende och att barnen inte skall behöva byta kommun. Enligt regeringens bedömning kommer denna situation normalt inte att uppstå mot bakgrund av principen att kommunen bör ha träffat överenskommelse både med Migrationsverket och Integrationsverket. Efter anmälan till Integrationsverket att barnet beviljats uppehållstillstånd kommer kommunen att uppbära ersättning från Integrationsverket enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande.

Om vistelsekommunen inte har träffat överenskommelse med Integrationsverket bör barnet ändå få stanna i den kommunen efter det att uppehållstillstånd beviljats, om inte socialnämnden i vistelsekommunen anser att en överflyttning till en kommun med vilken Integrationsverket

har en överenskommelse om gruppboende för barn och ungdomar är bäst för barnet.

Placeras barnet innan uppehållstillstånd beviljas i familjehem i annan kommun än i den som beslutat om placeringen bör den kommun där familjehemmet finns ta över ansvaret för barnet om barnet, sedan uppehållstillstånd meddelats, folkbokförs i familjehemmet. På detta sätt uppehålls principen om att ansvaret för integration och ansvaret för insatser enligt socialtjänsten åvilar en och samma kommun.

För det fall barnet privatplacerats hos en släkting medför det faktum att uppehållstillstånd beviljas i praktiken ofta ingen skillnad. Barnet bor således kvar hos släktingen, folkbokförs hos denne och den kommun i vilken barnet bor behåller ansvaret för barnet även efter det att uppehållstillstånd meddelats.

Om barnet efter att ha fått uppehållstillstånd och en första kommunplacering senare behöver flytta till annat boende som ligger i en annan kommun, bör även i detta fall ansvaret följa barnet.

I regeringskansliet bereds, som nämnts i avsnitt 7.3, för närvarande ett förslag till lag om hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl. I en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet i juni 2005 (dnr UD2003/596361/MAP) föreslås en ändring i 8 § LMA innebärande att en utlänning som inte vistas på en förläggning har rätt till bistånd även efter det att han eller hon har beviljats uppehållstillstånd, om uppehållstillståndet inte innebär att utlänningen skall anses ha sin egentliga hemvist här i landet. För de ensamkommande asylsökande barnen innebär detta att de, även om de skulle beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, skulle ha rätt till fortsatt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

10 Ekonomiska konsekvenser och ikraftträdande

10.1 Ekonomiska konsekvenser

De föreslagna lagändringarna bedöms leda till ökade kostnader för staten med cirka 5 miljoner kronor. Kostnadsökningen är hänförlig till en förbättrad kvalitet i boendet för de ensamkommande barnen.

10.2 Ikraftträdande

De föreslagna författningsändringarna skall träda i kraft den 1 juli 2006. Några särskilda övergångsbestämmelser föreslås inte.

11 Författningskommentar

11.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

1 §

I *första stycket* har ändringar gjorts så att lagtexten hänvisar till den nya utlänningslag som föreslagits i prop. 2004/05:170.

I ett nytt *fjärde stycke* anges vilka barn som omfattas av de nya reglerna om ensamkommande barn. Bestämningen av vilka barn som anses som ensamkommande överensstämmer i allt väsentligt med motsvarande bestämmelser i lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn som trädde ikraft den 1 juli 2005. Om barnets förälder eller någon annan vuxen person som trätt i förälders ställe senare tar hand om barnet skall barnet inte längre anses som ensamkommande.

2 §

I ett nytt *andra stycke* utvidgas uttryckligen kommunernas kompetens till att omfatta även anordnandet av boenden för asylsökande ensamkommande barn eller ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Migrationsverket skall ingå överenskommelser med vissa kommuner om mottagande av dessa barn. Kommunerna måste därför ha en möjlighet att driva boenden för barnen. Eftersom Migrationsverket skall behålla huvudansvaret för mottagandet av de ensamkommande barnen även efter det att reformen genomförts torde kommunerna inte utan stöd av lag ha befogenhet att anordna sådana boenden. Se vidare om den kommunala kompetensen i avsnitt 9.2. Migrationsverkets ansvar för mottagandet av de ensamkommande barnen kommer efter reformen att omfatta dels att bestämma vilken kommun som skall ha ansvaret i de enskilda fallen (se kommentaren till 3 §), dels att utge bistånd enligt denna lag.

3 §

För att klargöra vilken kommun som har ansvaret för ett visst barn skall Migrationsverket anvisa en kommun för ensamkommande barn som sökt asyl eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Detta framgår av det nya *andra stycket*. Migrationsverket skall anvisa en kommun som har träffat överenskommelse med verket om mottagande av ensamkommande barn i enlighet med förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Om det finns särskilda skäl kan dock anvisning ske till en kommun som saknar överenskommelse med Migrationsverket. Sådana särskilda skäl kan t.ex. vara att barnet har en anhörig i en kommun som inte träffat överenskommelse med Migrationsverket. Den anvisade kommunen skall ordna boende för barnet.

Avgörande för vilken kommun som har ansvaret för att ett barn får det stöd och den hjälp som föreskrivs i socialtjänstlagen är var barnet vistas. En kommun har enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) det yttersta

ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. För att undvika oklarheter anges det i paragrafen att barnet skall anses vistas, i den mening som avses i 2 kap. 2 § socialtjänstlagen, i den kommun som anvisats. Detta gäller oavsett hur kommunen väljer att ordna barnets boende.

En utlänning måste enligt *tredje stycket* vara registrerad vid en förläggning för att vara berättigad till bistånd enligt lagen. Alla ensamkommande barn som sökt asyl eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd skall därför registreras vid en förläggning trots att de inte skall bo på förläggningar. Även detta gäller oavsett hur kommunen anordnar barnets boende.

Sammanfattning av departementspromemorian Mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn), Ds 2004:54

Ansvar för mottagandet av asylsökande i Sverige ligger i huvudsak på staten enligt vad som framgår av lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Vad gäller asylsökande barn som anländer till landet utan sina föräldrar eller någon som enligt lag eller sedvana har trätt i föräldrarnas ställe eller som efter ankomsten lämnats utan ställföreträdare, s.k. ensamkommande barn, är ansvaret delat mellan Migrationsverket och kommunerna.

I februari 2002 gav regeringen Migrationsverket och Socialstyrelsen i uppdrag att förbättra mottagandet av de ensamkommande barnen. Myndigheterna redovisade i juni 2002 sina förslag i rapporten Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn) (UD2002/271/MAP).

Från bl.a. Migrationsverkets och Socialstyrelsens sida har hävdats att den nuvarande regleringen av mottagningsprocessen för ensamkommande barn leder till oklara ansvarsförhållanden. Det har vidare från olika håll föreslagits att kommunerna skall ta över hela ansvaret för dessa barn, vilket skulle bidra till att renodla ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

En interdepartemental arbetsgrupp inom Regeringskansliet har ansvarat för den fortsatta beredningen av frågan om mottagandet av ensamkommande barn med syfte att förbättra mottagandet. Arbetsgruppen behandlar och redovisar i denna departementspromemoria endast slutsatser och förslag rörande asylsökande ensamkommande barn. I promemorian belyses den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun så som den framgår av främst socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Arbetsgruppen redogör därefter för tre olika alternativ vad gäller mottagandet av asylsökande ensamkommande barn. De tre alternativen är följande. 1) Migrationsverket ansvarar för barnens boende och omvårdnad. 2) Kommunerna ansvarar för barnens boende och omvårdnad. 3) Migrationsverket har ett övergripande ansvar för barnens boende men att avtalskommuner huvudsakligen anordnar och ansvarar för boendet.

Arbetsgruppen föreslår i promemorian att mottagandet av ensamkommande barn förändras i enlighet med alternativ 3. Det reella mottagandet av asylsökande ensamkommande barn överförs därmed till de kommuner som tecknar avtal med Migrationsverket. Verket behåller huvudansvaret för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn i enlighet med vad som framgår av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Med en sådan ordning, i vilken avtalskommunerna anordnar och ansvarar för boendet, kommer kompetensen som finns i kommunerna de asylsökande ensamkommande barnen till nytta samtidigt

som reglerna för tillsyn av institutioner och sekretesslagstiftningen blir tillämpliga även för gruppboenden för asylsökande ensamkommande barn. Migrationsverket har dock kvar ett övergripande ansvar för mottagandet av barnen och bör därför, vid en kraftig ökning av antalet asylsökande ensamkommande barn eller då plats saknas i en avtalskommun, kunna ha kvar en möjlighet att bereda dessa barn plats vid verkets boenden i avvaktan på att en kommun som ingått avtal med Migrationsverket kan ordna boende för barnet.

I promemorian föreslås vidare att ensamkommande asylsökande barn som beviljas uppehållstillstånd i framtiden skall ha rätt till fortsatt bistånd enligt LMA under maximalt en månad från den dag de beviljats uppehållstillstånd. Efter denna tid ankommer det på socialnämnden i berörd kommun att ge barnet bistånd enligt vad som föreskrivs i socialtjänstlagen.

Arbetsgruppen föreslår vidare att regeringen i förordning (2004:294) med instruktion för Migrationsverket anger att boendeverksamheten för asylsökande ensamkommande barn och prövningsverksamheten skall utgöra självständiga verksamhetsgrenar för att sekretesslagstiftningen skall bli gällande mellan verksamhetsgrenarna.

Vidare föreslås att kommuner som tecknat avtal med Migrationsverket om att anordna boenden för asylsökande ensamkommande barn skall ha rätt till statlig ersättning för sina kostnader för boendet. Förslagen som lämnas i promemorian bedöms leda till kostnadsökningar motsvarande 5 miljoner kronor för staten.

De i promemorian föreslagna författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2006.

Lagförslag i departementspromemorian Mottagande av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn), Ds 2004:54

Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

dels att 2,3, och 8 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny paragraf, 1 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Med ensamkommande barn avses i denna lag en utländsk medborgare eller en statslös person under 18 år som anländer till Sverige utan sina föräldrar eller någon annan vuxen person som får anses ha trätt i förälders ställe eller som efter ankomsten lämnats utan sådan ställföreträdare.

2 §

Migrationsverket skall ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och för detta ändamål driva förläggningar. Migrationsverket får uppdra åt andra att driva förläggningar.

En kommun får, inom ramen för socialtjänsten, anordna boenden för ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2. Vad som sägs om förläggningar i 4 §, 8 § andra och tredje stycket samt i 14 och 15 §§ skall gälla även sådana boenden.

3 §

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 och 3 skall av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning. *En utlänning som inte önskar utnyttja en erbjuden plats skall ändå registreras vid en förläggning. Migrationsverket svarar sedan för att bistånd lämnas enligt bestämmelserna i denna lag.*

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 skall av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning.

För ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 skall Migrationsverket anvisa ett boende. När Migrationsverket anvisat ett boende är det i den kommun där boendet finns som barnet skall anses vistas i den mening som avses i 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453). För barn som anvisats boende i ett boende som drivs av Migrationsverket skall verket svara för kost och logi samt för den omedelbara omvårdnad som följer med boendet.

En utlänning som inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning skall ändå registreras vid en sådan. *Alla ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 skall registreras vid en förläggning. Migrationsverket svarar sedan för att bistånd lämnas enligt denna lag.*

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 skall biståndet lämnas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas.

8 §

Bistånd enligt 13—19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 under förutsättning att de är registrerade vid en förläggning.

Utlänningar som vistas på förläggning har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

Utlänningar som inte vistas på förläggning har rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

Utlänningar som vistats på förläggning har rätt till bistånd *enligt första stycket* även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte har anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. *Detta gäller dock inte ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2.*

Utlänningar som inte vistas på förläggning *och ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2* har rätt till bistånd *enligt första stycket* under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

Denna lag träder i kraft

Förteckning över remissinstanser som avgett
yttranden över departementspromemorian
Mottagande av barn som kommer till Sverige utan
medföljande legal vårdnadshavare (s.k.
ensamkommande barn), Ds 2004:54

1. Riksrevisionen
2. Riksdagens ombudsmän (JO)
3. Svea hovrätt
4. Stockholms tingsrätt
5. Göteborgs tingsrätt
6. Norrköpings tingsrätt
7. Uddevalla tingsrätt
8. Kammarrätten i Stockholm
9. Länsrätten i Västmanland
10. Länsrätten i Göteborg
11. Länsrätten i Norrbottens län
12. Justitiekanslern
13. Domstolsverket
14. Rikspolisstyrelsen
15. Socialstyrelsen
16. Barnombudsmannen
17. Migrationsverket
18. Konkurrensverket
19. Integrationsverket
20. Utlänningsnämnden
21. Göteborgs universitet
22. Linköpings universitet
23. Nämnden för offentlig upphandling
24. Nationella samordnaren för barn i asylprocessen med
uppgivenhetssymtom (UD 2004:06) Marie Hessle
25. Stockholms läns landsting
26. (Uppsala läns landsting)
27. Örebro läns landsting
28. Region Skåne
29. (Norrbottens läns landsting)
30. Stockholms stad
31. Sigtuna kommun
32. Södertälje kommun
33. (Östhammar kommun)
34. Alvesta kommun
35. Hultsfreds kommun
36. Helsingborgs stad
37. Malmö stad
38. Simrishamns kommun
39. (Emmaboda kommun)
40. Katrineholms kommun
41. Vimmerby kommun

42. Hallsbergs kommun
43. Örebro kommun
44. Norrköpings kommun
45. Göteborgs stad
46. (Partille kommun)
47. Uddevalla kommun
48. (Skinnskattebergs kommun)
49. Hallstahammars kommun
50. Västerås stad
51. Lindesbergs kommun
52. Valdemarsviks kommun
53. Gävle kommun
54. Sundsvalls kommun
55. Skellefteå kommun
56. Bodens kommun
57. (Arjeplogs kommun)
58. Sveriges Kommuner och Landsting
59. (FN:s flyktingkommissariat – UNHCR, Stockholm)
60. Svenska Röda Korset
61. Rädda Barnen
62. Amnesty International, Svenska sektionen
63. Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd, FARR
64. Sveriges Kristna Råd
65. (Islamiska samarbetsrådet)
66. Svensk flyktinghjälp – SWERA
67. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar
68. ECPAT Sverige
69. Svenska Barnläkarföreningen
70. Riksförbundet för personer som arbetar med integrationsfrämjande verksamhet (RIB)
71. (Centrum för invandringsforskning)
72. (Immigranternas riksförbund)
73. Riksförbundet Internationella Föreningen för Invandrarkvinnor

Amnesty International, Svenska sektionen, Sveriges Kristna Råd, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar samt Caritas Sverige har inkommit med ett gemensamt yttrande. Därutöver har Stockholms universitet, juridiska fakulteten, inkommit med synpunkter.

Remissinstanser inom parentes har inte inkommit med yttrande.