

## **Anmälan mot Migrationsverket angående fråga om ansvaret för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn**

---

### **Anmälan**

I en anmälan begärde AA att JO skulle utreda dels Migrationsverkets hantering och mottagande av asylsökande barn som rest in i Sverige utan legal vårdnadshavare, dels ansvarsfördelningen mellan myndigheterna avseende dessa barn.

### **Utredning**

Sedan anmälan remitterats till Migrationsverket för yttrande överlämnade verket, som sitt svar, två skrivelser som hade tillställts regeringen: en skrivelse den 16 januari 2002 rubricerad Samhällets mottagande av de ensamkommande barnen och en skrivelse den 19 februari 2002 betecknad Nulägesrapport om de ensamkommande barnen.

I skrivelsen den 16 januari 2002 uttalade Migrationsverket i huvudsak följande.

Med anledning av Svenska Kommunförbundets skrivelse ”Ansvaret för mottagandet av ensamkommande flyktingbarn” 2002-01-08 till regeringen vill Migrationsverket ge en något annorlunda bild av det pågående utvecklingsarbetet.

Viktigt i sammanhanget är att förändringsarbetet inte syftar till en sådan ”förskjutning av ansvarsgränserna mellan staten och kommunerna” att någon förändring av gällande regelverk krävs. Det handlar i stället om att respektive myndighet ska följa den lagstiftning som gäller. Dessa lagar etc. är, bortsett från någon detalj, utmärkt lämpade att ge det skydd som dessa utsatta barn behöver – om de följs.

### **Bakgrund**

Under år 2000 gjorde Migrationsverket en översyn av våra processer utifrån ett barnperspektiv och barnkonventionens krav. Resultatet presenterades i rapporten ”Barn i utlänningsärenden” i februari 2001. De delar som berör barns rättshandlingsförmåga, eller snarare brist på sådan, och de ensamkommande barnen har i detta sammanhang störst intresse. Principen om icke diskriminering i art. 2 i barnkonventionen var vägledande vid översynen av vårt mottagande av de ensamkommande barnen. Vi fann att dessa barn inte behandlas på samma sätt som här bosatta barn av kommunernas sociala myndigheter när det gäller t.ex. omhändertaganden och placeringar för boende.

Som central utlänningsmyndighet har Migrationsverket ett uppdrag som innebär att vi ska samråda med andra berörda myndigheter i syfte att handläggningen skall ske rationellt och utan dröjsmål. Migrationsverket informerade därför på ett samverkans-

möte på Skolverket i Stockholm den 6 december 2000, andra berörda myndigheter, bl.a. Svenska Kommunförbundet, om syftet med verkets barnprojekt.

Det stod tidigt klart att gällande lagstiftning inte fullt ut tillämpades i mottagandet av de ensamma barnen. Det framkom att lagstiftningen rörande sociala myndigheters ansvar för barn skulle bli en nyckelfråga och därför tog Svenska Kommunförbundet initiativ till att inrätta en referensgrupp. I gruppen har medverkat representanter för, förutom Migrationsverket och Svenska Kommunförbundet, även Socialstyrelsen, Integrationsverket, Stockholms överförmyndarnämnd, Göteborgs kommun och Rinkeby stadsdelsförvaltning.

Referensgruppen har arbetat parallellt med Migrationsverkets barnprojektgrupp och referensgruppens uppgift har varit att efter genomgång av gällande lagstiftning fastställa samtliga huvudmäns olika ansvarsförhållanden för utländska ensamkommande barn och att dessutom uppmärksamma eventuella behov av regelverksändringar.

Sedan detta arbete slutförts och enighet uppnåtts i referensgruppen om gällande rätt och de olika myndigheternas ansvarsområden ombildades den till en arbetsgrupp. Arbetsgruppens uppgift var att samordna den praktiska anpassningen av praxis för mottagandet av de ensamkommande utländska barnen, så att den överensstämmer med gällande lagstiftning. Det första mötet i arbetsgruppen hölls på kommunförbundet i Stockholm den 2 april 2001.

Arbetsgruppen kom överens om att Svenska Kommunförbundet tillsammans med Socialstyrelsen, Migrationsverket och Integrationsverket under februari och mars 2002 skulle anordna tre regionala konferenser om utländska ensamkommande barn. Avsikten med konferenserna var att vi tillsammans för kommunerna skulle klargöra gällande regelverk och det ansvar olika delar av samhället har för dessa barn. Ett möte för planering av konferenserna var inplanerat i Stockholm den 14 januari.

Den 7 januari 2002 kom ett e-postmeddelande till Migrationsverket från Svenska Kommunförbundet där man meddelade att företrädare för kommunernas socialtjänst framfört protester mot den förändrade praxisen som Migrationsverket aviserat, att vissa frågor behövde utredas ytterligare och att man beslutat ställa in konferenserna.

### **Barns grundläggande behov**

För oss på Migrationsverket har barnkonventionen varit ledande i det förändringsarbete som beskrivits ovan. Några centrala principer vill vi redovisa här.

Artikel 3 i barnkonventionen behandlar principen om att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Principen kan härledas ur två fundamentala tankar som båda har satt sina spår i konventionen. Tankarna är att barn har fullt och lika stort människovärde som vuxna, men att de är sårbara och därför behöver särskilt stöd och skydd.

Vid översynen av mottagandet av barn utan vårdnadshavare har det varit nödvändigt att identifiera vilka omedelbara behov ett barn i denna situation har. Det som skiljer dessa barn från dem som kommer med sin familj är att de saknar en vuxen person med rätt och skyldighet att vårda och skydda dem. De har alltså ett omedelbart behov av omvårdnad och rättsligt skydd.

Vi måste komma ihåg att minderåriga barn är omyndiga, och därför i princip saknar rättshandlingsförmåga. De kan inte företräda sig själva inför myndigheter och inte ansöka om uppehållstillstånd eller pass. De kan inte heller själva besluta var de ska bo eller ge någon i uppdrag att vårda och skydda dem.

I Sverige är det kommunen som genom överförmyndaren ansvarar för att utse en god man för barn som saknar vårdnadshavare. Den gode mannen ska företräda barnen vid rättshandlingar, som till exempel att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd. Han eller hon ska också företräda barnen inför till exempel Migrationsverket och sociala myndigheter. Den gode mannen är garanten av barnets rättsliga skydd på samma sätt som en förälder normalt är.

De barn som står utan någon vuxen med rätt och skyldighet att vårda och skydda dem måste i princip anses fara illa eller riskera att fara illa. Kommunen har enligt

socialtjänstlagen ansvar för att förhindra att barn som vistas inom kommunen far illa. Det ankommer alltså på kommunen att se till att barnen får det omedelbara behovet av omvårdnad och skydd tillgodosett. Sedan en god man utsetts kan denne antingen samtycka till den valda lösningen eller välja en annan. Migrationsverkets grupphem kan vara en lämplig boendeform.

Artikel 2 i FN:s barnkonvention är en av konventionens viktigaste artiklar, och ger uttryck för ett diskrimineringsförbud. Av den framgår bland annat att barn inte får diskrimineras i förhållande till andra grupper av barn. Den säger också att alla barn inom en konventionsstat ska tillförsäkras de rättigheter som uttrycks i konventionen på ett likvärdigt sätt. Med detta menas att konventionen omfattar alla barn som befinner sig i landet, inklusive flyktingar och asylsökande barn. På ett likvärdigt sätt betyder emellertid inte identisk behandling. Konventionen ställer till exempel inga absoluta krav på att barn som vistas här under en viss tid, till exempel barn utan permanent uppehållstillstånd eller barn som vistas illegalt i ett land, ska kunna få alla rättigheter tillgodosedda fullt ut.

FN:s barnkommitté anser att det kan sägas ligga i konventionens anda att en stat med hänsyn tagen till denna artikel samt artikel 3 alltid ska ”sträva efter att tillgodose alla barns rättigheter fullt ut – även beträffande barn som vistas här utan permanent uppehållstillstånd – på ett likvärdigt sätt”.

När det gäller de utländska barn som kommer till Sverige utan medföljande vårdnadshavare har Migrationsverket bestämt att i barnkonventionens anda, så långt det är möjligt, i fortsättningen hantera dessa på samma sätt som samhället i övrigt gör med svenska barn som av olika anledningar hamnar i situationer där deras vårdnadshavare inte kan utöva sitt vårdnadshavarskap.

### Slutsatser

Såväl föräldrabalken som socialtjänstlagen är enligt vår mening väl ägnade att ge de ensamkommande barnen det skydd de behöver. Vad vi funnit i vår översyn är att kommunernas sociala myndigheter inte tar det ansvar som åligger dem enligt denna lagstiftning. Syftet med ovan nämnda referens- och arbetsgrupper har varit att bistå kommunerna med information om vilket ansvar som gällande lagar ålägger dem när det gäller dessa barn. Vidare har vi varit tillmötesgående med att ge Svenska Kommunförbundet god tid för förberedelser innan vi anpassat praxis till gällande rätt.

Vi anser oss inte kunna synda på nåden längre. Detta särskilt när det är ett problem, som också på senare tid har uppmärksammats av andra än oss, att barn försvinner från sitt boende. Migrationsverket har inga befogenheter att hindra att barn hämtas av personer som uppger sig ha någon relation till barnet. Dessa befogenheter tillkommer sociala myndigheter och gode mannen. Det är alltså synnerligen angeläget att kommunerna tar sitt ansvar när det gäller att besluta om barnens boende och att utse gode män. Även om Svenska Kommunförbundet anser att frågor kring vilken kommun som är att anse som vistelsekommun och statlig ersättning för kommunernas utredningsarbete måste utredas ytterligare, så får dessa smärre frågeställningar inte hindra att det centrala regelverket till skydd för barn tillämpas för den mycket utsatta gruppen barn – de ensamkommande. De centrala frågorna hör absolut inte hemma i den utredning som Svenska Kommunförbundet hänvisar till i sin skrivelse. Vi anser inte heller att de övriga frågor som förbundet tar upp i sin skrivelse hör hemma i den utredningen.

Det är något märkligt att Svenska Kommunförbundet nu backar från de överenskommelser vi nått fram till och den enighet som uppnåtts när det gäller tolkningen av gällande lagstiftning. Detta särskilt som man i ett eget cirkulär (2001:32) från mars 2001 i flertalet frågor redovisar samma rättsläge som det vi uppnått enighet om.

Vi kommer att, till skydd för dessa barns rättssäkerhet, kräva att kommunerna i varje enskilt fall förordnar en god man innan vi behandlar en asylansökan. Det innebär att vi inte klassificerar ansökan och inte heller skriver in barnet i vårt mottagnings-system förrän den gode mannen gett sitt godkännande. Idag gör vi så trots att vårt

agerande innebär rättsverkningar för barnet, t.ex. omfattas barnet därigenom av lagen om mottagande av asylsökande, vilket inte får ske förrän barnet har en behörig ställföreträdare.

Vi tänker inte heller godta att barnen bor hos uppgivna släktingar eller vänner utan att sociala myndigheter utrett hemmet och godkänt det. Vi håller på att anpassa våra grupphem så att kommunerna har möjlighet att placera alla utländska ensamkommande barn där på ett enkelt och smidigt sätt. Därigenom underlättas kommunernas arbete med dessa barn.

Vi kan alltså inte se några större problem för kommunerna med den nya ordningen och anser att gällande lagstiftning ändå måste följas.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

### **Bedömning**

Frågan om huvudmannaskapet för mottagning av ensamkommande barn har varit föremål för översyn under en tid. I en skrivelse till regeringen år 2002, "Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn)" lämnade Migrationsverket och Socialstyrelsen en redovisning rörande de ensamkommande barnen i Sverige. Redovisningen innehöll flera förslag till förändringar, både långsiktiga och omedelbara. Regeringen beslutade i april 2002 att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera 1995 års förmynderskapsreform. I tilläggsdirektiv i februari 2003 beslutade regeringen att utredaren skulle behandla frågan om det rättsliga skyddet för de ensamkommande barnen med förtur. Resultatet har redovisats i delbetänkandet "God man för ensamkommande flyktingbarn" (SOU 2003:51). Såväl Migrationsverket och Socialstyrelsen som utredningen har påtalat att den nuvarande ordningen när det gäller ställföreträdarskapet för ensamkommande barn inte är tillfredsställande. I delbetänkandet föreslås en lag om god man för ensamkommande barn m.fl. samt ändringar i bl.a. föräldrabalken och utlänningslagen. De föreslagna författningsändringarna beräknas kunna träda i kraft tidigast den 1 april 2004.

Främst mot bakgrund av pågående överläggningar och annat utredningsarbete i de frågor rörande de ensamkommande barnen som tagits upp i ärendet här vidtar jag inte några ytterligare åtgärder. Jag vill dock gärna understryka det angelägna i att dessa frågor får en snar lösning.

Jag skickar en kopia av detta beslut till Utrikesdepartementet och Justitiedepartementet.

Ärendet avslutas.