

Anmälan mot Migrationsverket angående brister i mottagandet av ensamkommande barn

Anmälan

Socialnämnden i Solna kommun klagade i en skrivelse, som kom in till JO den 3 oktober 2006, på Migrationsverkets mottagande av ensamkommande flyktingbarn. Nämnden ifrågasatte dels om verket vidtagit tillräckliga åtgärder för att ordna tillräckligt antal platser i mer permanent boende för de ensamkommande flyktingbarnen, dels om verkets hantering av åldersutredningar för dessa barn står i överenskommelse med intentionerna i den förändrade lagstiftningen om att de ensamkommande barnen snabbast möjligt ska kunna erbjudas ett mer permanent och tryggt boende.

I anmälan uppgav nämnden bl.a. följande.

Den 1 juli 2006 infördes särskilda bestämmelser om mottagande av ensamkommande barn i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Ansvaret för mottagandet av dessa ensamkommande barn överfördes därmed från Migrationsverket till kommunerna. Migrationsverket har dock kvar det övergripande ansvaret och mottagandet av dessa barn skall handhas av kommuner som träffat överenskommelse om detta med verket. Till följd av den förändrade lagstiftningen fick Solna kommun tillsammans med Malmö, Mölndal och Sigtuna kommuner ansvar för det tillfälliga mottagandet av ensamkommande flyktingbarn i avvaktan på att dessa kan placeras i s.k. anvisningskommuner för mer permanent boende. Det tillfälliga mottagandet nämns inte närmare i vare sig den förändrade lagstiftningen eller regeringens proposition 2005/06:46. I enlighet med de nya bestämmelserna om mottagandet blir barnets vistelseort den kommun i vilken det framställer sin ansökan om asyl, dvs. ankomstkommunen.

Solna kommun har slutit en överenskommelse med Migrationsverket om ett tillfälligt mottagande av ensamkommande barn i enlighet med förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (2002:1118). I överenskommelsen sägs att Migrationsverket ska fatta ett anvisningsbeslut omgående eller senast dagen efter att barnet ansökt om asyl. I samband med att denna överenskommelse slöts stod det klart att tillfälliga placeringar i s.k. ankomstkommuner skulle slutföras i de fall det rådde tveksamhet om barnens ålder. I samband med överenskommelsen var det Migrationsverkets besked att en sådan utredning kunde innebära att barn fick stanna kvar ett par dygn och som allra längst en vecka i en ankomstkommuns tillfälliga boende.

De ensamkommande barnen har i stor utsträckning blivit kvar alltför länge i de tillfälliga boenden som ankomstkommunerna ordnat då Migrationsverket i enlighet

med den förändrade lagstiftningen inte slutit avtal med tillräckligt antal kommuner för mer permanent boende.

I omedelbar anslutning till att kommunerna tagit över ansvaret för de ensamkommande flyktingbarnen beslöt Migrationsverket att se över sina rutiner för åldersutredning utan något som helst samråd med de berörda ankomstmyndigheterna. I avvaktan på att nya rutiner tas fram har verket tillämpat tidigare rutiner för åldersutredningar mycket restriktivt vilket också bidraget till att antalet ensamkommande barn ökat.

På grund av att ensamkommande barn som blivit aktuella i Solna kommun inte kunnat anvisas en kommun för permanent boende av Migrationsverket har Solna kommun den 2 oktober 2006 tjugosex ensamkommande barn placerade i tillfälligt boende. Av dessa barn har tio varit placerade i ca en månad eller mer. Detta är mycket allvarligt. De ensamkommande barnen är bland de mest utsatta i vårt samhälle. Dessa barn befinner sig ofta långt hemifrån och utan kontakt med anhöriga. I många fall kan vi utgå ifrån att barnen bär på svåra upplevelser och att de behöver stöd för att bearbeta dessa. En förlängd vistelse i ett tillfälligt boende medför därför en risk att dessa redan svårt utsatta barn skadas ytterligare.

Det är socialnämndens uppfattning att Migrationsverket inte fullgör de uppgifter som ålagts verket i enlighet med de förändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som trädde ikraft den 1 juli 2006.

Utredning

Anmälan remitterades till Migrationsverket för utredning och yttrande. I remissvaret daterat den 11 december 2006 anfördes i huvudsak följande (bilagor uteslutna).

Bakgrund

Ett antal överenskommelser med kommuner har kommit till stånd och för närvarande finns hos kommunerna 69 platser plus 13 jourplatser, vilka alla är belagda. Fler platser är på väg att inrättas enligt redan träffade överenskommelser och ytterligare platser förväntas inrättas under vintern och våren 2007 eftersom ett antal kommuner förklarat att de har för avsikt att träffa överenskommelse om detta med Migrationsverket, bilaga 1.

Inströmningen av ensamkommande asylsökande barn har ökat kraftigt på senare tid. Sedan augusti har antalet barn ökat med mellan tre och fyra gånger jämfört med genomsnittet för de tre senaste åren, se bilaga 3. Detta gör att alla tillgängliga platser i kommunerna är utnyttjade och att den situation som beskrivs i anmälan har uppstått. Barnen blir kvar under betydligt längre tid än som avsetts i de tillfälliga boendena, i något fall så länge som tre månader.

Migrationsverkets arbete med att förbereda reformen, informera kommunerna och förmå dessa att träffa överenskommelser med verket redovisas i bilaga 2. Där framgår att verket anordnat konferenser för intresserade kommuner, upprepade gånger skrivit till kommunerna och besökt dem för att diskutera kommunalt mottagande av ensamkommande barn. Totalt har verket varit i telefonkontakt med cirka 150 kommuner och besökt ett 40-tal av dessa. Fler besök sker kontinuerligt, 15 är planerade eller inbokade för närvarande. Resultatet har emellertid varit magert. För närvarande finns överenskommelser träffade med endast tolv kommuner, medan ytterligare tre har meddelat att de har för avsikt att träffa överenskommelse, bilaga 1. Förutom bristen på intresse från kommunernas sida medför den kommunala beslutsprocessen och upphandlingsprocedurer hos de kommuner som vill starta mottagande en försenande faktor.

Det avsnitt i Migrationsverkets utlänningshandbok som handlar om åldersbestämningar publicerades den 28 februari 2006. Vid den tiden hade verket fortfarande ansvar för de ensamkommande barnens boende. Samråd med kommuner

skedde därför inte inför publiceringen. Avsnittet hade arbetats fram under en längre period med början 2003. Bakgrunden till anvisningarna var den kritik som verket fått i flera fall där barn blivit bedömda som vuxna men det senare visat sig att de var barn. Verkets anvisningar om åldersbedömning betonar därför en generös bedömning vid tveksamhet. Migrationsverket har inte fullt ut kunnat tillämpa de allmänna råd som Socialstyrelsen publicerat, SOSFS 1993:11, om medicinsk åldersutredning av invandrabarn och adoptivbarn. Där rekommenderas bl.a. att man bör vänta ett år med att göra en medicinsk åldersutredning, men Migrationsverket har uppdrag att fatta beslut inom tre månader. Socialstyrelsens allmänna råd är heller inte formellt tillämpliga på asylsökande barn.

Migrationsverkets nuvarande anvisningar har utarbetats i samråd med Socialstyrelsen. Verket arbetar nu med att se över anvisningarna så att de bättre anpassas till den nya ordningen för ensamkommande barns boende så att också information som kommunen har om underlag för bedömning av ålder tas med i den samlade bedömningen. Den generösa bedömningen av ålder kommer dock att kvarstå som en rekommendation. Detta innebär att man i de fall utredningen lämnar öppet för tveksamhet bör ta barnets uppgifter om ålder för goda.

Revideringen av handbokstexten, som beräknas bli klar inom kort, har medfört flera olika kontakter och insamlande av underlag. Även revideringen är föremål för samråd med Socialstyrelsen. Socialstyrelsen avser att framöver komplettera sina nuvarande allmänna råd så att de kan tillämpas också på en preliminär åldersbedömning av asylsökande barn och ungdomar. Det förra statsrådet med ansvar för migrationsfrågor uttalade att Migrationsverket bör följa Socialstyrelsens allmänna råd i detta avseende. Verket har aktivt försökt påverka de ansvariga på Socialstyrelsen att skynda på kompletteringen av de allmänna råden.

Kommentar

Reformen bygger på antagandena att de ensamkommande asylsökande barnen är relativt få och att ett flertal kommuner förklarat sig intresserade av att träffa överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av dessa barn (prop. 2005/06:46 s. 42 f.). Båda antagandena har emellertid visat sig ogrundade, i vart fall på kort sikt. Under senare tid har som redovisats ovan inströmningen av ensamkommande barn ökat kraftigt och även om det i absoluta tal inte rör sig om så många individer är det fråga om en tredubbling av det beräknade antalet, vilket medför en extrem situation i mottagningssystemet. Det tillfälliga boendet är inte avsett för en längre tids vistelse och mottagandet utgör en stor ansträngning för de kommuner där dessa boenden finns. Det är mycket otillfredsställande att de ensamkommande asylsökande barnen blir kvar länge i det tillfälliga boendet. Barnen går härigenom miste om den högre kvaliteten i mottagandet som reformen avsåg att tillförsäkra dem.

Migrationsverket vill i detta sammanhang framhålla att verket redan på ett tidigt stadium påtalade att kommunernas förberedelse för reformen var för kort. Ansträngningarna att förmå fler kommuner att träffa överenskommelse om mottagande fortsätter med oförminskad styrka. Den ordning som riksdagen har beslutat ger emellertid kommunerna full valfrihet att ingå överenskommelse eller avstå från det och Migrationsverket har små eller inga möjligheter att påverka deras val. Verket ingår överenskommelse med alla kommuner som är intresserade.

Sammanfattningsvis vill Migrationsverket framhålla att de alltför långa vistelse-tiderna för de ensamkommande barnen i tillfälligt mottagande har två orsaker: den ökade inströmningen och, framförallt, ett otillräckligt antal kommuner som velat ingå överenskommelse om mottagande. En under normala omständigheter svår uppgift blir på grund av de felaktiga förutsättningarna ännu svårare att genomföra.

När det gäller åldersutredningar och Migrationsverkets hantering av dessa ifrågasätter Socialnämnden i Solna kommun om den står i överensstämmelse med intentionerna i den förändrade lagstiftningen om att de ensamkommande barnen snabbast möjligt ska kunna erbjudas ett mer permanent och tryggt boende. I detta sammanhang bör framhållas att det utredningsinstrument som åldersbestämning utgör i första hand syftar till att klargöra barnets ålder så att barnet får en korrekt behandling av sitt utlänningsärende och, i de fall utredningen visar att det är ett barn,

de rättigheter och den omvårdnad etc. som följer av konventioner och lagstiftning som rör barn. Förfarandet innefattar såväl medicinska som rättsliga och etiska element och är därför komplicerat. Utarbetandet av riktlinjerna har krävt kontakter och samråd med olika intressenter och arbetet har inte kunnat forceras.

Socialnämnden kommenterade remissvaret i januari 2007. Nämnden uppgav då bl.a. att ett 20-tal barn hade varit placerade i snart fem månader i avvaktan på att Migrationsverket skulle anvisa en plats för ett mer permanent boende.

Bedömning

Jag vill inledningsvis ge en bakgrund till och en utförligare beskrivning av syftet med den genomförda förändringen samt Migrationsverkets ansvarsområde i samband med mottagandet av ensamkommande barn. Förfarandet beskrivs också i prop. 2005/06:46 s. 28, 39-55.

Migrationsverket har huvudansvaret för asylsökande och för utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd, vilket inkluderar även ensamkommande barn.

Syftet med lagändringen var bl.a. att Migrationsverket skulle befrias från sin dubbla roll som vårdare och beslutsfattare; socialtjänsten, med sin kompetens, ansågs bättre skickad att ansvara för omhändertagandet av asylsökande ensamkommande barn. Från främst kommunernas sida gjordes gällande att fördelningen av ansvaret såväl mellan Migrationsverket och kommunerna som mellan kommunerna till följd av den bristande författningsregleringen var oklar.

Mottagandet av ensamkommande barn regleras numera i lagen 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 föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare. Mottagandet av ensamkommande barn skall handhas av kommuner som har träffat överenskommelse med Migrationsverket. Ansvaret för mottagandet av dessa barn har således förts över från Migrationsverket till kommunerna. Kommunerna förutsätts erbjuda barnen lämpligt boende, barnhälsovård, förskola/skola och fritidsaktiviteter m.m. Detta innebär att alla barn som vistas i Sverige skall omfattas av samma sociala omvårdnadssystem så långt det är möjligt. Migrationsverket har dock kvar det övergripande ansvaret.

Kommuner som träffar överenskommelse med Migrationsverket får rätt till en fast ersättning oavsett antalet mottagna barn och därutöver lämnas ersättning för boenden som kommunerna inrättar i enlighet med 2 § andra stycket LMA. Migrationsverket skall anvisa en kommun som skall ordna boende för barnet, och den kommunen anses utgöra barnets vistelsekommun enligt socialtjänstlagen. De aktuella kommunerna bör också ha en viss jourberedskap om antalet barn skulle öka vid någon tid. Möjlighet finns också för dessa kommuner att köpa boendeplatser av andra kommuner på så sätt som skett tidigare beträffande barn som har hemvist i Sverige. Om det finns särskilda skäl kan Migrationsverket anvisa en kommun som inte har träffat överenskommelse med verket. Sådana särskilda skäl

kan vara att barnet har önskemål om att få bosätta sig hos släktingar eller någon annan närstående person som bor i den kommunen.

Enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl., i dess lydelse efter den 1 juli 2006, får Migrationsverkets överenskommelser med kommuner om mottagande av ensamkommande barn avse dels mottagande av barn som Migrationsverket skall anvisa till kommunen enligt 3 § andra stycket LMA, dels tillfälligt mottagande av barn i avvaktan på att barnet kan anvisas en kommun.

Migrationsverket träffade till en början överenskommelser med fyra kommuner (Malmö, Mölndal, Sigtuna och Solna) om tillfälligt mottagande.

Vid tiden för remissvaret, fem månader efter förändringen i förordningen, hade överenskommelser träffats med tolv kommuner. Sammanlagt fanns det 69 platser plus 13 jourplatser. Av en bilaga till remissvaret framgår vilka konkreta åtgärder som Migrationsverket hade företagit för att förmå kommunerna att träffa överenskommelser med verket.

Regeringen beslutade under våren 2007 att bl.a. höja schablonersättningarna till kommunerna för att ta emot ensamkommande barn (1 c § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.). Bestämmelsen som började tillämpas från och med den 1 juli 2007 upphör att gälla vid utgången av år 2007.

Jag har också hämtat in följande uppgifter från Migrationsverkets hemsida. Ensamkommande barns ärenden prioriteras och målet för verket är att ett beslut skall fattas inom tre månader. I september 2007 hade verket träffat överenskommelse med ett 30-tal kommuner samt ytterligare ett 30-tals kommuner som skall göra en engångsinsats i år. Migrationsverket har den 17 oktober 2007 publicerat vilka kommuner som inte tar emot ensamkommande asylsökande barn. Syftet med att publicera namn på kommunerna är att skapa en diskussion om hur man i varje kommun kan bidra till Sveriges asylsystem.

Socialnämndens klagomål och vad som i övrigt har kommit fram i detta ärende ger mig beträffande tillämpningen av reformen anledning att allmänt anmärka följande.

Reformen bygger på antagandena att de ensamkommande barnen är relativt få och att ett flertal kommuner hade förklarat sig intresserade av att träffa överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av dessa barn. Det har dock visat sig att antalet ensamkommande barn som kommit till Sverige har ökat kraftigt samt att endast ett fåtal kommuner till en början tecknade avtal med verket.

Utredningen i ärendet får anses visa att den år 2006 beslutade reformen inte kunnat genomföras på sätt som avsetts. Detta har bl.a. lett till som det synes orimliga åtaganden för bl.a. Socialnämnden i Solna som jämte andra fick ansvaret för ett tillfälligt mottagande av barnen. Det huvudsakliga skälet till de påtalade bristerna vid reformens genomförande är uppenbarligen det ökande antalet ensamkommande barn i förening med svårigheterna att få kommunerna att medverka genom avtal med Migrationsverket. Enligt min mening ger utredningen inte utrymme för slutsatsen att Migrationsverket ställt inför dessa problem fullföljt sina uppgifter på

ett klandervärt sätt. Härtill kommer att verket på senare tid vidtagit åtgärder till förbättrande av den ännu otillfredsställande situationen för de ensamkommande barnen.

Vad som kommit fram i ärendet bör vara av intresse för statsmakernas vidare handläggning av hithörande frågor. Jag överlämnar därför en kopia av beslutet till Regeringskansliet, Justitiedepartementet.

I JO:s ärende, dnr 2489-2007, i vilket Migrationsverket efter remiss har lämnat ett yttrande den 24 september 2007, kommer att prövas ytterligare frågor rörande verkets handläggning av ärenden rörande ensamkommande flyktingbarn.

Klagomålen i övrigt föranleder inte några ytterligare uttalanden eller någon annan åtgärd av mig.

Ärendet avslutas.