



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Cirkulärnr: 09:67
Diariernr: 09/5056
Handläggare: Ellinor Englund
Eva von Schéele
Avdelning: Avdelningen för juridik
Datum: 2009-11-06
Rubrik: Ensamkommande barn och ungdomar



CIRKULÄR 09:67

Ensamkommande barn och ungdomar

Inledning

Allt fler ensamkommande barn anländer till Sverige. Från att det i början av seklet rörde sig om ungefär 350 barn och ungdomar räknar Migrationsverket (prognos oktober 2009) med att det under år 2009 kommer 2 400 – en mycket stor ökning som ställer höga krav på de myndigheter som har uppdraget att ta emot dessa barn. Det är därför av stor vikt att respektive myndighet förstår sitt uppdrag och har kännedom om gällande bestämmelser. Under åren 2005 och 2006 har ny lagstiftning tillkommit dels för att ge barnen ett rättssäkert mottagande dels för att tydliggöra de olika statliga och kommunala myndigheternas uppdrag.

Syftet med detta cirkulär är att med stöd av gällande lagstiftning dels förklara de olika myndigheternas roller dels ta upp några av de frågor som blir eller kan bli aktuella i ärenden om ensamkommande barn.

De ensamkommande barnen

Med begreppet ensamkommande barn avses i detta sammanhang barn under 18 år som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) och 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 (1 § LMA). Om barnets förälder eller någon annan vuxen person som trätt i förälders ställe senare tar hand om barnet ska barnet inte längre anses som ensamkommande.

Barnens levnadsöden och bakgrund varierar men gemensamt för dem alla är att de befinner sig i en utsatt situation. Många av dem blir hitskickade av vuxna på grund av krig eller naturkatastrofer, för att undvika militärtjänst, förföljelser och andra umbäranden. Även under resan hit utsätts barnen ofta för traumatiserande händelser. För att ge barnen ett så bra mottagande och rätt stöd som möjligt bör man ha denna vetskap i åtanke då man handlägger dessa ärenden.

Idag är de flesta ensamkommande barn pojkar mellan 16 och 17 år och de allra flesta kommer från Somalia och Afghanistan. Det är alltså mer unga vuxna än barn som kommer till Sverige.

Migrationsverket

Migrationsverket har ett övergripande ansvar, framför allt gäller det att lämna ekonomiskt bistånd och anvisa kommuner för boende. Följande ansvar ligger på verket (enligt Migrationsverkets hemsida: www.migrationsverket.se).

- Ta emot och pröva ansökan om asyl
- I förekommande fall göra åldersbestämningar
- Efterforska barnens vårdnadshavare
- Handlägga frågor som rör ekonomiskt bistånd till barnen
- Arbeta med återvändandet för de barn som inte beviljas uppehållstillstånd
- Göra prognoser och planera för behovet av mottagningsplatser
- Teckna överenskommelser med kommuner om mottagande av såväl ensamkommande barn som söker asyl som barn som beviljats uppehållstillstånd
- Anvisa kommun för boende
- Ha ett övergripande ansvar för beredskap och kapacitet för mottagande av skyddsbehövande med uppehållstillstånd i kommunerna, vilket inkluderar mottagningsplatser för ensamkommande barn
- Administrera ersättningar till kommunerna.

Kommunens ansvar inom socialtjänsten

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 2 § socialtjänstlagen, SoL). Avsikten med bestämmelsen är emellertid inte att kommunen ska träda in i annan huvudmans ställe och den innebär inte någon inskränkning i det ansvar som åvilar andra huvudmän. Kommunens ansvar är på detta sätt begränsat till det egna uppdraget (vilket framgår av lagstiftningen) men det kan emellertid uppstå situationer då kommunen under en begränsad tid får sörja för nödvändig hjälp i väntan på att annan huvudman ingriper.

Migrationsverket har vissa skyldigheter, vilket framgår ovan, och de ensamkommande barnen och ungdomarna har alltså inte rätt till insatser av socialnämnden av motsvarande karaktär. Migrationsverkets skyldigheter enligt LMA är dock mer begränsade än de skyldigheter socialnämnden har enligt socialtjänstlagen (och andra lagar såsom LVU) och nämndens skyldigheter har under senare tid också utökats. Efter de ändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som trädde i kraft 1 juli 2006 är det kommunerna som ska tillhandahålla boende för

ensamkommande asylsökande barn. Meningen är att samma regler ska gälla för samtliga barn som vistas i Sverige och att även dessa barn fullt ut ska kunna få del av de stödinsatser som socialtjänsten kan erbjuda (normaliseringsprincipen).

Vistelsekommunens ansvar – innan barn anvisats till en kommun

Den kommun där barnet vistas ansvarar för att pröva barnets behov av bistånd till dess Migrationsverket har anvisat barnet till en kommun med vilken det finns en överenskommelse. Ansvaret för utredningen och för att pröva behoven påverkas inte av vistelsetidens längd. Omfattningen av det bistånd en vistelsekommun kan ha skyldighet att ge kan däremot påverkas av den tid och under vilka förhållanden som barnet vistas där.

Har en vistelsekommun påbörjat en utredning av barnet gäller samma regler som vid andra utredningar. Kommunen är skyldig att slutföra utredningen även om barnet skulle lämna kommunen och även om den kommun som Migrationsverket anvisar är en annan kommun än vistelsekommunen.

Anvisningskommunen

Den kommun som Migrationsverket anvisar anses dock vara barnets vistelsekommun (3 § LMA, 2 kap. 2 § SoL). Det är då socialnämnden i den kommunen som har ansvaret för att utreda barnets behov och att besluta om lämpligt boende för barnet. En överföring av ansvaret för barnet till anvisningskommunen ”framstår som lämpligt” och kan genomföras på sedvanligt sätt (se 11 kap. 4 § och 16 kap. 1 § SoL).

Samma resonemang gäller om vistelsekommunen fattat beslut om t.ex. boende i familjehem.

Barnets föräldrar och ekonomiskt bistånd

Barnets föräldrar kan i vissa fall beviljas uppehållstillstånd p.g.a. anknytning (5 kap. 3 § utlänningslagen). Någon möjlighet för socialnämnden att bevilja ekonomiskt bistånd till deras resa till Sverige torde dock inte finnas. Av socialtjänstlagen 2 kap. 2 § framgår att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Den som saknar hemvist i Sverige och vistas utomlands kan därmed inte få bistånd med stöd av socialtjänstlagen (se Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd, s. 126).

Möjlighet finns dock för Migrationsverket att bevilja bidrag till kostnader för resa till Sverige för föräldrar till ett minderårigt barn, om det med hänsyn till barnets behov föreligger särskilda skäl (se förordning [1984:936] om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige).

Handläggning och dokumentation

Socialtjänstlagens regler om handläggningen och dokumentation gäller på samma sätt som i övriga ärenden. Då socialnämnden fått kännedom om att ett barn eller ungdom kan behöva en åtgärd av nämnden, vanligtvis ett boende, ska därmed en utredning omedelbart inledas och den ska ges en sådan omfattning att den kan leda till ett sakligt korrekt beslut etc.

Rättelse om barn uppgett fel namn eller personnummer

Det har förekommit att ett barn uppgett ett felaktigt namn eller personnummer och då måste de journalanteckningar som förts om barnet på något sätt rättas. Journalanteckningar utgör dock allmänna handlingar (se 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen). Till begreppet allmän handling är kopplat viktiga rättsverkningar som avser allmänhetens insyn och kontroll av myndigheters verksamheter. En sådan handling kan därför inte utan vidare ändras. Då fel namn eller personnummer använts kan det vara lämpligt att lägga upp en ny akt med det rätta namnet eller personnumret. En hänvisning måste dock finnas till den gamla akten och tvärtom, dvs. en hänvisning från den gamla till den nya.

Överförmyndaren

Det är överförmyndaren/överförmyndarnämnden i den kommun där barnet vistas som är behörig att besluta om förordnande av god man (11 kap. 25 § andra stycket FB). Med begreppet ”vistas” i detta sammanhang menas den kommun i vilken barnet uppehåller sig (prop. 2004/05:136 s. 33).

En god man ska förordnas så snart det är möjligt. Om barnet endast kommer att vistas i ankomstkommunen under ett fåtal dagar, innan barnet flyttar till eller placeras i en annan kommun, är det mest lämpligt att överförmyndaren/överförmyndarnämnden i den senare kommunen, anvisningskommunen, förordnar en god man. Men det ska vara uppenbart att barnet inte blir kvar i ankomstkommunen annat än dessa få dagar. Om barnet inte får komma till en anvisningskommun inom denna kortare tid bör en god man förordnas i ankomstkommunen.

God man – för alla ensamkommande barn

Lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn

Om ett utländskt eller statslöst barn under 18 år kommer till Sverige utan sällskap av någon av sina föräldrar eller annan ansvarig vuxen ska överförmyndaren/överförmyndarnämnden förordna en god man för barnet. Det är Migrationsverket som avgör ifall det finns en medföljande ansvarig vuxen som kan godkännas som ställföreträdare för barnet. Det är också Migrationsverket som avgör om barnet ska räknas som underårig eller inte vid ankomsten. Som tidigare angivits åligger det Migrationsverket att göra åldersbestämningar då sådana behövs.

Samma rätt till god man gäller barn som blir övergivna av sina föräldrar (eller annan ansvarig vuxen) efter ankomsten till Sverige men *innan* barnet fått uppehållstillstånd. Naturligtvis ska inte en god man förordnas om barnet t.ex. är utbytestudent eller är på resa i Sverige. Nordiska barn är också undantagna från denna lagstiftning.

Det spelar heller ingen roll av vilken anledning barnet kommer hit. Det kan röra sig om ett asylsökande barn eller att barnet kommer hit på grund av anknytning eller annan orsak. Grunden för att en god man ska förordnas är att barnet är ensamkommande.

Ingen god man då barnet redan har uppehållstillstånd

I det fallet ett barn har uppehållstillstånd när det anländer till Sverige gäller inte dessa bestämmelser om god man. Om barnet inte har någon vårdnadshavare som varaktigt kan utöva vårdnaden är socialnämnden skyldig att väcka talan hos rätten om särskilt förordnad vårdnadshavare (6 kap. 8a§ FB). Det grundar sig på att inget underårigt barn får stå utan ställföreträdare enligt gällande bestämmelser.

Gode mannens uppdrag

Gode mannen har fått ett uppdrag att företräda barnet i föräldrarnas ställe och agerar således både som vårdnadshavare och som förmyndare. Enligt gällande bestämmelser har den gode mannen rätt och skyldighet att bestämma i alla frågor som rör barnets angelägenheter, personliga såväl som ekonomiska och rättsliga (prop. 2004/05:136 s. 29). Det är alltså gode mannen som har det avgörande inflytandet på t.ex. frågan om barnets boende, skola och kan förbjuda barnet att lämna en viss plats samt bestämma hur barnets tillgångar ska disponeras. De enda undantag som finns jämfört med en förälders ansvar är att den gode mannen inte ska sköta den dagliga omvårdnaden och tillsynen av barnet. Inte heller har den gode mannen någon försörjningsskyldighet.

Den gode mannen ska alltså vara det nav kring vilket barns alla angelägenheter samordnas. Den gode mannen företräder barnet i alla situationer. Den gode mannen har inte, precis som en förälder, någon tystnadsplikt. Detta kan dock inte åberopas som skäl för att förvägra den gode mannen att ta del av information om barnet eller att vara närvarande vid t.ex. förhör (prop. 2004/05:136 s. 31, se även nedan avsnittet God man och sekretess).

Kontaktperson

Som ovan nämnts är det inte den gode mannen som har ansvar för den dagliga omvårdnaden. Genom ett beslut om kontaktperson enligt socialtjänstlagen kan barnet få hjälp med att ta del av olika aktiviteter. Det är kontaktpersonen – inte den gode mannen – som följer med barnet till läkare eller olika fritidsaktiviteter o.s.v. om inte personal på boendet gör det. Den gode mannen är den som ska ”se

till” att allt fungerar för barnet men i uppdraget ingår inte t.ex. att följa med till skolan eller olika aktiviteter.

Särskilt förordnad vårdnadshavare

Socialnämndens ansvar

Så snart ett ensamkommande barn fått uppehållstillstånd ska socialnämnden i den kommun barnet vistas (oftast i den kommun barnet blivit folkbokfört) väcka talan om eller anmäla behov av särskilt förordnad vårdnadshavare till domstol (10 § lagen [200:429] om god man för ensamkommande barn).

Gode mannen är oftast den som först får vetskap om beslutet. Han eller hon ska omgående meddela överförmyndaren att barnet fått uppehållstillstånd. Överförmyndaren har en laglig skyldighet att uppmärksamma socialnämnden på detta förhållande. Gode mannen kan även meddela socialnämnden direkt att barnet fått tillstånd att stanna i Sverige. Socialnämnden ska då vidta de åtgärder som krävs för att barnet ska få en särskild förordnad vårdnadshavare. Nämnden kan inte frånsäga sig sitt ansvar t.ex. p.g.a. svårigheter att hitta lämpliga personer för uppdraget.

Uppdraget

Uppdraget som särskild förordnad vårdnadshavare är mer inriktat på den dagliga omsorgen och den långsiktiga planeringen för barnet. Socialnämndens utredning och domstolens beslut avgör om det mest lämpliga är att någon i familjehemmet förordnas eller om det bör vara någon utomstående. Detta får avgöras från fall till fall.

Under den tid socialnämnden utreder vem som kan vara lämplig som särskilt förordnad vårdnadshavare är den gode mannen mer eller mindre skyldig att kvarstå som ställföreträdare för barnet. Anledningen är naturligtvis att barnet inte får vara utan ställföreträdare. Men, det får inte bli under en alltför lång tid. Gode mannen får lov att ha en nära kontakt med socialnämnden och trycka på arbetet med att få en permanent ställföreträdare för barnet.

Gode mannen blir särskilt förordnad vårdnadshavare?

Ibland får den gode mannen frågan om han eller hon vill träda in som en särskilt förordnad vårdnadshavare. Det är självklart den gode mannen som själv avgör detta. Dröjer det bara några månader till dess barnet blir 18 år kan den bästa lösningen vara att gode mannen kvarstår i sitt uppdrag men det ska inte vara huvudregeln och definitivt inte om barnet är yngre. Då krävs en långsiktighet som i normalfallet inte den gode mannen är inriktad på. Det åligger socialnämnden

– som i alla ärenden om särskilt förordnade vårdnadshavare – att utreda och finna den mest lämplige för detta uppdrag.

Ersättning

Om vårdnaden av ett barn flyttas över till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som barnet varit familjehemsplacerat hos, får kommunen fortsätta att betala dessa vårdnadshavare en skälig ersättning (6 kap. 11 § SoL). Med automatik är den särskilt förordnade vårdnadshavaren också förordnad förmyndare och har rätt till ett arvode som beslutas av överförmyndaren.

Om barnet bor hos annan än den särskilt förordnade vårdnadshavaren finns idag inga bestämmelser som direkt syftar på att ge denne ersättning för den del som avser vårdnaden. I egenskap av förordnad förmyndare finns som ovan angetts möjlighet att få ett arvode som beslutas av överförmyndaren. Men eftersom lagstiftningen kräver att ett underårigt barn med uppehållstillstånd ska ha en ställföreträdare får kommunen finna en lösning att ersätta denne. Sveriges Kommuner och Landsting har vid ett flertal tillfällen hemställt om lagstiftning i denna fråga.

Förslag på olika lösningar finns i cirkulär nr 07:74 från Sveriges Kommuner och Landsting.

Sekretess

I utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97) finns vissa sekretessbestämmelser som endast rör utlännningar.

1. När en nämnd första gången vidtar en åtgärd i ett ärende om socialtjänst som angår en utlänning, ska nämnden, utom i vissa särskilt angivna undantagsfall, underrätta polismyndigheten (se 7 kap. 1 §, andra stycket, punkt 3 utlänningsförordningen). En underrättelse behövs dock inte beträffande den som har sökt uppehållstillstånd i Sverige eller den som är undantagen från skyldigheten att ha uppehållstillstånd.

2. Socialnämnden ska lämna ut uppgifter angående en utlännings personliga förhållanden, om en polismyndighet, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen eller regeringen *begär* det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller ett ärende om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Detsamma gäller när fråga har uppkommit om utlänningen har uppehållsrätt (se 17 kap. 1 § utlänningslagen).

I övrigt gäller de ”vanliga” sekretessbestämmelserna. Om t.ex. Migrationsverket begär uppgifter av socialnämnden som inte rör sådan information som avses under punkten 2 så ska alltså 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas.

God man och sekretess

Att någon förordnats som god man medför inte att han eller hon omfattas av någon tystnadsplikt. Det ligger dock i uppdragets natur att den som är god man inte bör föra vidare något som barnet har berättat i förtroende eller föra vidare känslig information som kan skada barnet. Avsaknaden av tystnadsplikt torde dock inte kunna åberopas som skäl för att förvägra den gode mannen att ta del av information om barnet eller att vara närvarande vid t.ex. förhör. Viss information utgör närmast en förutsättning för att en god man ska kunna fullgöra sitt uppdrag (prop. 2004/05:136 s. 31 och JO 2000/01 s. 359).

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen är den myndighet som utövar tillsyn över överförmyndarna. Varje år ska länsstyrelsen göra en inspektion hos överförmyndaren. Över inspektionen ska protokoll föras.

Länsstyrelsen utövar också tillsyn över det kommunala mottagandet av ensamkommande barn. Från och med den 1 januari 2010 övertar Socialstyrelsen tillsynen över socialtjänsten.

Landstinget

Sedan 2008 finns bestämmelser som ger asylsökande barn samma rätt till hälso- och sjukvård, inklusive barnpsykiatrisk vård, samt tandvård, som övriga barn bosatta i Sverige.

Gode mannen är skyldig att se till att barnet får möjlighet till vård men det ingår inte i gode mannens uppdrag att själv följa med. Det bör istället vara en uppgift för personal på boendet eller för en kontaktperson (enligt socialtjänstlagen).

Ensamkommande barn som kommer till Sverige av andra skäl än asyl har rätt till kostnadsfri hälsoundersökning.

Frågor med anledning av denna skrivelse besvaras av
Ellinor Englund, tfn. 08-452 7546 och
Eva von Schéele, tfn. 08-452 7547.

Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för juridik

Hans Ekman

Ellinor Englund Eva von Schéele