

2020-09-09

Avdelningen för juridik  
Mia Hemmestad

Justitiedepartementet  
Arbetsmarknadsdepartementet

Kopia till:  
Socialdepartementet  
Socialstyrelsen

## Hemställan om författningsändringar i syfte att säkerställa att barn utan vårdnadshavare som är kvotflyktingar får en ställföreträdare skyndsamt efter ankomsten

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) hemställer om att regeringen skyndsamt beslutar om författningsändringar i syfte att säkerställa

- att barn utan vårdnadshavare som tas emot i Sverige för vidarebosättning (kvotflyktingar) skyndsamt får en ställföreträdare som kan företräda barnet i personliga och ekonomiska angelägenheter i enlighet med vad som föreslås nedan, samt
- att överförmyndaren får ersättning för de kostnader som följer av förslaget.

SKR föreslår att lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn, Lgeb, ändras på så vis att det i 1 § förtydligas att bestämmelserna i 2-9 §§ samt 11-12 §§ i lagen även gäller för barn som har beviljats ett uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716). SKR föreslår vidare att förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningslag, ersättningsförordningen, ändras på så vis att en schablonersättning utges för kostnader gällande både särskilt förordnad vårdnadshavare och god man. Det nya åtagandet för överförmyndaren bör finansieras på samma nivå som motsvarande uppdrag avseende gode män för asylsökande barn.

Behovet av författningsändringar är brådskande, eftersom det ökade antalet barn utan vårdnadshavare som tagits emot som kvotflyktingar under de senaste åren bedöms bestå framöver. SKR bedömer att tillämpningen av befintlig lagstiftning medför att dessa barn står utan ställföreträdare under en oacceptabelt lång tid, vilket kan få mycket allvarliga konsekvenser för barnet och dess välbefinnande. Under barnets första tid i Sverige måste flera ingripande beslut av såväl personlig som ekonomisk karaktär fattas. Avsaknaden av ställföreträdare riskerar att medföra att barnets rättigheter försummas och det otydliga regelverket får därtill konsekvenser för kommunala verksamheter. Att det finns en tydligt regelverk avseende ställföreträdare för nyanlända barn som kommer till Sverige utan vårdnadshavare ligger även i linje med att FN:s konvention om barnets rättigheter sedan januari 2020 är svensk lag.

## **Mottagandet av barn utan vårdnadshavare som är kvotflyktingar har ökat**

Antalet personer som tas emot som kvotflyktingar i Sverige har, efter beslut av regeringen, ökat från 1 900 under år 2016, till 3 400 under år 2017 samt till 5 000 från och med år 2018. Detta har medfört att även antalet barn utan vårdnadshavare som är kvotflyktingar ökat. Under år 2018 och 2019 tog Sverige per år emot cirka 250 barn utan vårdnadshavare som kvotflyktingar och under januari till mars år 2020 tog Sverige emot cirka 60 barn. Motsvarande tal för mottagandet under år 2016 och 2017 är cirka 40 barn per år. SKR har löpande dialog med Migrationsverket och andra myndigheter angående mottagande av kvotflyktingar. Migrationsverket gör idag ingen annan bedömning än att det ökade antalet barn utan vårdnadshavare som är kvotflyktingar kommer att bestå framöver.

Det har i dialog med landets kommuner blivit uppenbart för SKR att barn utan vårdnadshavare som kommer till Sverige som kvotflyktingar behöver få en ställföreträdare skyndsamt. Vid ankomsten till Sverige behöver en rad frågor av såväl personlig som ekonomisk karaktär tas om hand och beslutas om, exempelvis frågor om boende och relevant stöd, skolgång samt olika hälso- och sjukvårdsinsatser.

## **Tillämpningen av befintligt regelverk medför att barnet står utan ställföreträdare**

### **En särskilt förordnad vårdnadshavare ska utses av tingsrätten**

Ett barn som är kvotflykting reser in i Sverige med ett bosättningsgrundande uppehållstillstånd. Enligt SKR:s bedömning kan barnet som regel anses ha hemvist i Sverige när det anländer, varvid en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken, FB, ska utses. Att barn med hemvist i Sverige ska få behovet av ställföreträdare tillgodosett enligt föräldrabalkens regler bekräftas även av förarbetena till Lgeb (se prop. 2004/05:136 s. 27).

Rätten kan flytta över vårdnaden till en särskilt vårdnadshavare bland annat om barnets vårdnadshavare är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden (6 kap. 8 a § FB). Frågor om ändring i vårdnaden enligt denna bestämmelse prövas på talan av socialnämnden. Ansökan eller framställningen ska göras av socialnämnden i den kommun som enligt 2 a kap. socialtjänstlagen, SoL, ansvarar för att tillgodose barnets behov av hjälp (5 kap. 2 § andra stycket socialtjänstförordningen). I mål eller ärenden om bland annat vårdnad får rätten, om det behövs, besluta om vårdnad interimistiskt, det vill säga för tiden till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft (6 kap. 20 § FB).

### **Processen att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare tar lång tid**

SKR har fått återkommande signaler från landets kommuner om att handläggningstiden hos landets tingsrätter i flera fall är mycket lång, även om socialnämnden framställer både ett interimistiskt och ett slutligt yrkande i ansökan till domstolen. Utifrån de uppgifter som SKR fått från medlemmarna kan processen i

tingsrätten i bästa fall uppgå till mellan en och två månader, men ofta mycket längre. Det förekommer uppgifter om handläggningstid motsvarande allt ifrån några månader till ett år.

Något samstämmigt och tydligt svar på varför processen i tingsrätten kan ta flera månader, även när ett interimistiskt yrkande framställs, har SKR inte förmått få fram. Det förekommer dock uppgifter om att tingsrätten har efterfrågat beslut i fråga om folkbokföring och personnummer innan beslut om särskilt förordnad vårdnadshavare kan fattas. Det har även framförts att processen i domstol kan fördröjas om det finns oklarheter i fråga om barnets föräldrar lever. Motparten ska få tillfälle att yttra sig i frågan även inför att tingsrätten ska fatta ett interimistiskt beslut (6 kap. 20 § andra stycket FB).

Utöver tingsrättens handläggningstid tillkommer tid för socialnämndens utredning samt beslut inför ansökan om särskilt förordnad vårdnadshavare. Socialnämndens ansvar är begränsat till barn som vistas eller är bosatta i kommunen, varför det är förenat med juridiska svårigheter att påbörja en utredning om att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare innan barnet har rest in i Sverige. Efter barnets ankomst till Sverige ska socialnämnden utreda frågan om särskilt förordnad vårdnadshavare på ett sådant sätt att rättssäkerheten inte eftersätts (jfr 9 § förvaltningslagen). Beslutet att ansöka om en sådan vårdnadshavare ska vidare fattas av socialnämnden och kan inte delegeras till tjänsteman (se 10 kap. 5 § SoL).

#### **Domstolsverket saknar mandat att styra tingsrättens handläggning**

SKR har fört dialog med Domstolsverket i syfte att försöka klargöra huruvida det genom ändrade rutiner eller andra åtgärder är möjligt att förkorta handläggningstiden i ärenden om särskilt förordnad vårdnadshavare med interimistiska yrkanden. Av dialogen framkom att Domstolsverket inte närmare kan redogöra för skälen till de långa handläggningstiderna och att den aktuella myndigheten saknar mandat att närmare styra eller lämna synpunkter på domstolarnas interna arbetsrutiner. Domstolsverket lämnar dock stöd till landets domstolar, bland annat i form av en ärendehandbok med vägledning kring tolkning och tillämpning av aktuell lagstiftning.

#### **Lagen om god man för ensamkommande barn är inte tillämplig**

SKR gör tolkningen att Lgeb reglerar ställföreträdarskap för barn som kommer ensamma till Sverige och söker uppehållstillstånd. Denna lagstiftning är därför, enligt SKR:s tolkning, inte tillämplig i fråga om ställföreträdare för barn utan vårdnadshavare som reser in i Sverige med ett uppehållstillstånd.

Det bekräftas återkommande i förarbetena att Lgeb avser barn som *söker* uppehållstillstånd i Sverige (se prop. 2004/05:136 bl.a. s. 1, s. 26-27 och s. 52-53). Det följer även av enskilda bestämmelser i Lgeb, bland annat 2 § andra stycket, att lagstiftningen ska tillämpas för barn som inväntar beslut om uppehållstillstånd. Av ordalydelsen i 10 § Lgeb följer vidare att barnet ska vistas i Sverige när uppehållstillstånd ges. I författningskommentaren till 10 § Lgeb anges det uttryckligen

att bestämmelsen *inte* reglerar det fallet att ett barn först efter att uppehållstillstånd har beviljats i Sverige kommit att stå utan vårdnadshavare. Paragrafen reglerar endast vad som ska ske med ställföreträdarskapet om uppehållstillstånd beviljas till ett barn som med stöd av Lgeb dessförinnan har fått en god man förordnad (se prop. 2004/05:136 s. 53).

### **God man enligt 11 kap. 1 § FB bör inte förordnas**

Om en förmyndare på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan utöva förmynderskapet ska överförmyndaren förordna en god man att i förmyndarens ställe vårda den underåriges angelägenheter (11 kap. 1 § FB). Det är fråga om faktiska förhållanden som tillfälligt hindrar förmyndaren att utöva sitt förmynderskap. I de fall barnets förmyndare inte lever anser SKR att bestämmelsen inte kan tillämpas. Även avseende barn som är kvotflyktingar som kan tänkas ha en förmyndare som lever, torde det sällan vara fråga om sådana *tillfälliga* hinder att utöva förmynderskapet som avses i bestämmelsen. SKR har fått signaler från landets överförmyndare att kritik från länsstyrelsen framförts i vissa fall när god man enligt 11 kap. 1 § FB förordnats för barn som är kvotflyktingar.

En god man enligt 11 kap. 1 § FB vårdar därtill barnets angelägenheter i *förmyndarens* ställe. Detta innebär att den gode mannen ska förvalta barnets tillgångar och företräda barnet i ekonomiska angelägenheter (jfr 12 kap. 1 § FB). En god man enligt 11 kap. 1 § FB saknar behörighet att företräda barnet i frågor av strikt personlig karaktär (jfr 12 kap. 2 § tredje stycket FB). Ensamkommande barn som är kvotflyktingar behöver även en ställföreträdare i frågor kring exempelvis val av boende, skola samt hälso- och sjukvårdsinsatser.

### **Det krävs en skyndsam lagändring i Lgeb**

#### **SKR föreslår en författningsändring i lagen om god man för ensamkommande barn**

SKR bedömer att den lämpligaste åtgärden är att göra en ändring i Lgeb i syfte att tydliggöra att lagen även gäller för barn som reser in i Sverige som kvotflyktingar. SKR föreslår att 1 § Lgeb kompletteras med ett nytt stycke, i vilket det förtydligas att bestämmelserna i 1-9 §§ samt 11-12 §§ i lagen gäller för barn som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 2 § utlänningslagen.

Ensamkommande barn som söker uppehållstillstånd och ensamkommande barn som reser in med uppehållstillstånd har i flera avseenden liknande behov. Ställföreträdarskapet avseende ett utländskt barn som är asylsökande och ett utländskt barn som ankommer med uppehållstillstånd är därför i väsentliga delar likt, undantaget processen hos Migrationsverket. De båda grupperna behöver en god man som företräder dem i både ekonomiska och personliga angelägenheter, vilket regleringen i Lgeb möjliggör. Det aktuella regelverket innebär även att Migrationsverket, utöver socialtjänsten, kan ansöka om god man. Migrationsverket torde vara den aktör som har bäst kännedom om tidpunkten för inresa samt vissa andra

detaljer avseende barnets ankomst till Sverige. Regelverket möjliggör även för överförmyndaren att besluta i frågan inom kort tid efter ankomsten.

### **Barnets rättigheter riskerar att försummas utan en ställföreträdare**

I anslutning till barnets ankomst till Sverige ska en rad beslut fattas i frågor om ekonomiska och personliga angelägenheter som kan få avgörande betydelse för barnets framtid i Sverige och som kräver väl övervägda ställningstaganden av en kompetent ställföreträdare. Utan någon författningsändring riskerar de barn som reser in till Sverige att stå utan ställföreträdare under många månader efter ankomsten, vilket medför att barnets grundläggande rättigheter och behov riskerar att försummas. Befintlig situation är helt oacceptabel ur ett barnrättsperspektiv.

Det har dessutom, efter dialog med socialtjänsten, blivit uppenbart att avsaknaden av ställföreträdare försätter personalen i denna verksamhet i en mycket svår situation. I dialogen har det framkommit att enskilda socialsekreterare kan tvingas fatta i vissa fall livsavgörande beslut för barnets räkning, exempelvis avseende hälso- och sjukvårdsinsatser, trots att de enligt lag inte har någon sådan skyldighet eller befogenhet.

Med hänsyn till de mycket allvarliga konsekvenser som avsaknaden av ställföreträdare kan få för de barn som anländer till Sverige med uppehållstillstånd samt att mottagandet av barn utan vårdnadshavare som är kvotflyktingar kommer att fortgå framöver anser SKR att behovet av författningsändring är brådskande.

### **Statlig ersättning för kostnader**

Det aktuella förslaget medför enligt SKR:s bedömning en ny uppgift för landets överförmyndare. Eftersom staten har det finansiella ansvaret för mottagandet av asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd ska staten täcka de kostnader som följer av åtagandet att förordna god man för barn utan vårdnadshavare som är kvotflyktingar.

Det nya åtagande för landets överförmyndare som föreslås, som innebär ett ansvar att förordna, utöva tillsyn samt besluta om entledigande och arvode avseende gode män för barn som kommer till Sverige som kvotflyktingar, har flera likheter med motsvarande åtagande gällande gode män för asylsökande ensamkommande barn. En skillnad vad gäller den gode mannens uppdrag är att någon asylprocess hos Migrationsverket inte aktualiseras för barn som är kvotflyktingar. Det följer dock annat merarbete av att barnet reser in i Sverige med uppehållstillstånd. Barn som är kvotflyktingar kan exempelvis söka och få tillgång till fler välfärdsförmåner jämfört med asylsökande barn och det krävs kontakt med fler myndigheter för att exempelvis folkbokföra sig, få identitetskort m.m.

Vad gäller tidsaspekten för förordnandet av god man vill SKR framhålla att processen i tingsrätten att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare troligen kommer att ta längre tid om det finns en god man, eftersom något interimistiskt beslut normalt inte

fattas i dessa fall. Handläggningstiden i tingsrätten för de aktuella ärendena kommer därför att vara förhållandevis lång och enligt SKR:s bedömning jämförbar med den tid som förordnandet som god man för asylsökande ensamkommande barn gäller.

Med hänsyn till det nu anförda anser SKR att ersättning för den föreslagna nya uppgiften ska regleras på samma nivå som åtagandet avseende god man för ensamkommande asylsökande barn. Det ska dock betonas att nuvarande ersättningsnivå för kostnader avseende god man för ensamkommande barn enligt SKR:s uppfattning är alltför låg (se SKR:s yttrande, Ett nytt ersättningssystem för ensamkommande barn och unga, dnr 16/03623, s. 5 f.). En fullständig analys av vad som utgör skälig ersättning för mottagandet av ensamkommande barn torde dock kräva en större arbetsinsats än vad som är rimligt att genomföra inom ramen för det nu aktuella ärendet.

Sveriges Kommuner och Regioner  
Avdelningen för juridik

Staffan Isling

Germund Persson