

Till statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Regeringen beslutande den 4 april 2002 att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera bl.a. 1995 års förmynderskapsreform. I utredningens direktiv anges att utredaren skall 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 behöver vidtas för att stärka skyddet för dessa barn. Genom ett tilläggsdirektiv den 20 februari 2003 beslutade regeringen att utredaren med förtur skall behandla frågan om det rättsliga skyddet för ensamkommande barn och senast den 30 juni 2003 redovisa resultatet av sitt arbete i denna del.

Den 5 april 2002 utsåg chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Bodström, f.d. hovrättspresidenten Bo Broomé till särskild utredare. Samma dag anställdes hovrättsassessorn Per Olsson som sekreterare i utredningen. Den 26 november 2002 anställdes hovrättsassessorn Magnus Andersson som sekreterare med huvudansvar för frågorna rörande det rättsliga skyddet för ensamkommande barn. Utredningen har antagit namnet Utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare. Den 13 maj 2002 förordnades som sakkunniga i utredningen departementssekreteraren Catharina Ekelöf, kammarrättsassessorn Eva Karlsson Helghe, ämnesrådet Ann-Charlotte Wallin och hovrättsassessorn Patrik Örnsved samt den 16 januari 2003 ämnessakkunniga Christina Heilborn. Som experter förordnades den 13 maj 2002 förbundsjuristen Hans-Erik Bylund, adjungerade professorn, dr. jur. Svend Danielsen, advokaten Sven-Erik Ekbäck, advokaten Gunvor Nilsson, kommunjuristen Björn Norell, bankjuristen Lars Rutberg, docenten Elisabeth Rynning och gode mannen och gruppledaren inom psykiatri Kerstin Tegnér. Den 17 september 2002 förordnades som experter avdelningsdirektören Suzanne Julin, juristen Ulla Lönnqvist Endre och juristen Eva von Schéele samt den 5 december 2002 docenten och överläkaren Carl Johan Fürst och adjungerade professorn

Göran Lantz. Den 6 mars 2003 entledigades Hans-Erik Bylund och samma dag förordnades i stället förbundsjuristen Jesper Dahl som expert i utredningen.

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet God man för ensamkommande flyktingbarn.

Malmö i maj 2003

Bo Broomé

/Magnus Andersson

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	13
Författningsförslag	17
1 Utredningens uppdrag och arbete	31
1.1 Utredningens uppdrag.....	31
1.2 Utredningens arbete	32
2 Översikt över reglering av betydelse för ensamkommande barns ställning	35
2.1 FN:s barnkonvention	35
2.2 UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children seeking Asylum	36
2.3 Arbetet inom EU beträffande ensamkommande barn	37
2.4 Europarådskonventionen och Haagkonventionen	38
2.5 Föräldrabalken	39
2.6 Svenska bestämmelser om internationella förhållanden.....	43
2.7 Utlänningslagen (1989:529)	45
3 Ensamkommande barn – en bakgrund	49
3.1 Barn på flykt.....	49

3.2	Statistiska uppgifter.....	49
4	Närmare om rättsregler som berör frågan om företrädare m.m. för ensamkommande barn i Sverige	55
4.1	Internationella förmynderskapsfrågor och vårdnadsfrågor m.m.	55
4.2	Olika former av ställföreträdarskap för ensamkommande barn	60
4.2.1	Vårdnadshavare	60
4.2.2	Förmyndare	61
4.2.3	God man	62
4.2.4	Offentligt biträde.....	65
4.3	Åtgärder enligt socialtjänstlagen (2001:453)	66
4.4	Åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.....	69
5	Nordisk rättsjämförelse	73
5.1	Finland	73
5.2	Danmark	78
5.3	Norge	83
6	Migrationsverkets och Socialstyrelsens förslag till ny ansvarsfördelning i mottagandet av ensamkommande barn och nytt företrädarinstitut	87
6.1	Migrationsverkets och Socialstyrelsens redovisning av regeringens uppdrag.....	87
6.2	Samverkan mellan Migrationsverket och kommunerna	88
6.3	Statlig ersättning till de kommuner som har särskilt ansvar för mottagandet av ensamkommande barn.....	90
6.4	Ett nytt företrädarinstitut för de ensamkommande barnen.....	90
6.5	Fortsatt beredning av förslag till förbättringar av mottagandet av ensamkommande barn.....	91

6.5.1	Konsekvenser för utredningens arbete.....	92
7	Överväganden och förslag.....	93
7.1	Utgångspunkter	93
7.2	Definition av begreppet ensamkommande barn	94
7.3	Ett förbättrat företrädarinstitut för ensamkommande barn m.fl.	99
7.3.1	Ändringar i 1904 års lag.....	100
7.3.2	Särskilt förordnande vårdnadshavare enligt 6 kap. föräldrabalken respektive utökat godmanskap enligt 11 kap. 1 § föräldrabalken för ensamkommande barn m.fl.	101
7.3.3	Förslag till lösning	103
7.4	God man för ensamkommande barn	104
7.4.1	Den gode mannens uppgifter.....	106
7.4.2	Barn och ungdomar som avviker från flyktingförläggningar.....	115
7.4.3	Vem kan förordnas till god man?	120
7.4.4	Möjlighet för överförmyndaren att begära utdrag ur belastningsregistret	121
7.4.5	Förordnande och upphörande av godmanskap för ensamkommande barn m.fl.	124
7.5	Offentligt biträde.....	129
7.6	Särskilt förordnad vårdnadshavare för ensamkommande barn m.fl.	130
7.6.1	Barn vars föräldrar är döda.....	132
7.6.2	Barn vars föräldrar är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden.....	133
7.6.3	Vem kan utses till särskilt förordnad vårdnadshavare?	136
7.6.4	Särskilt förordnade vårdnadshavares ställning i förhållande till det ensamkommande barnets föräldrar m.fl.	137
7.7	Behörig domstol och överförmyndare i frågor om förmyndarskap, godmanskap och förvaltarskap	138
7.7.1	Gällande rätt.....	138
7.7.2	Behov av översyn av behörighetsreglerna	142

8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	151
9	Kostnadseffekter	153
10	Författningskommentar	155
10.1	Förslaget till lag om god man för ensamkommande barn m.fl.	155
10.2	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken.....	163
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap	168
10.4	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	170
10.5	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister	171
Bilagor		
	Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	173
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv.....	187

Sammanfattning

Uppdraget

År 1997 förbättrades det rättsliga skyddet för ensamkommande flyktingbarn då möjligheten att förordna god man för utom-nordiska barn utvidgades. Utredningens uppdrag i den del som redovisas i detta betänkande har varit att följa upp 1997 års lag-ändringar och överväga om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att stärka skyddet för de ensamkommande barnen.

God man för ensamkommande barn m.fl.

Genom en ändring av 4 kap. 3 § andra stycket lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmyndarskap utökades år 1997 möjligheten att förordna god man för ensamkommande barn. Ändringen medförde att de flesta ensamkommande barn som anländer till Sverige alltsedan dess tillförsäkras en god man under vistelsen här.

Under senare tid har de ensamkommande barnens situation uppmärksammats i olika avseenden. Det har i samband härmed framkommit att det finns behov av att ytterligare stärka skyddet av dessa barn. Det största problemet är att dagens gode män för ensamkommande barn endast kan träda i barnets förmyndares ställe, dvs. deras befogenhet rör främst barnets ekonomiska angelägenheter. Den gode mannens möjligheter att besluta i angelägenheter som rör barnets personliga förhållanden är således starkt begränsade. Detta har visat sig vara en allvarlig brist och har dessutom lett till att det i dag råder oklarhet kring omfattningen av den gode mannens uppdrag.

För att komma till rätta med problemet föreslår utredningen att det inom ramen för en särskild lagstiftning som tar sikte på ensamkommande barn skapas en möjlighet för överförmyndaren att

förordna en god man som kan träda i såväl förmyndarens som vårdnadshavarens ställe. Härigenom säkerställs att den gode mannen kan agera och fatta beslut i samtliga frågor som rör det ensamkommande barnet. Detta får särskild betydelse i frågor som rör barnets boende, eftersom den gode mannen ges större möjlighet att hindra barnet från att avvika från en anvisad boendeform.

Under utredningens arbete har det framkommit att det finns en grupp utomnordiska barn som många gånger är lika utsatta som de ensamkommande barnen. Det rör sig om barn som vid inresan i Sverige åtföljs av en vuxen företrädare men som under vistelsen här på ett eller annat sätt lämnas ensamma. Denna grupp barn omfattas också av den föreslagna lagstiftningen.

De gode män som skall ha hand om ensamkommande barn skall vara särskilt lämpade för denna uppgift. För att överförmyndaren skall kunna försäkra sig om att det ensamkommande barnet inte anförtros åt någon olämplig person föreslår utredningen att det skall vara möjligt för överförmyndaren att begära ett utdrag ur belastningsregistret beträffande den tilltänkte gode mannen.

Barns rätt att ansöka om uppehållstillstånd

Av FN:s Barnkonvention följer att konventionsstaterna skall säkerställa att ett barn som söker flyktingstatus eller som anses som flykting i enlighet med internationell eller nationell rätt erhåller lämpligt skydd och humanitärt bistånd. En grundläggande förutsättning är härvid att barnet kan få en ansökan om uppehållstillstånd prövad. I dag saknas klara regler om när ett barn på egen hand kan ansöka om uppehållstillstånd. Utredningen föreslår därför att ett barn som har fyllt 15 år självt bör få göra en sådan ansökan. För att säkerställa att även ett barn under 15 år tillförsäkras rätten att få en ansökan om uppehållstillstånd prövad föreslår utredningen att det införs en ny paragraf i 11 kap. utlänningslagen, 1 c §, som föreskriver att en god man, alternativt ett offentligt biträde, har en skyldighet att ansöka om uppehållstillstånd för det ensamkommande barnets räkning om barnet har behov av ett sådant tillstånd.

Särskilt förordnad vårdnadshavare för ensamkommande barn

Den gode mannens uppgift bör enligt utredningens mening vara att bevaka det ensamkommande barnets intressen under den första, och ofta svåraste, tiden i Sverige. Under denna tid skall barnets ansökan om uppehållstillstånd behandlas och barnet placeras i någon form av boende samt ges undervisning. Den gode mannen har en samordnande funktion och skall se till att barnets rätt tas tillvara i dessa olika sammanhang.

Om barnet beviljas uppehållstillstånd i Sverige och därefter får internationellt privaträttsligt hemvist här bör den gode mannen ersättas av en mer permanent företrädare. Utredningen föreslår därför att när ett ensamkommande barn får hemvist i Sverige skall som regel en särskilt förordnad vårdnadshavare utses för barnet. Om det ensamkommande barnets föräldrar är döda kan en särskilt förordnad vårdnadshavare utses enligt 6 kap. 9 § föräldrabalken. För det fall barnets föräldrar lever, eller det är oklart om så är fallet, saknas det emellertid i dag möjlighet att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare för den underårige. Med hänsyn till detta föreslår utredningen att det införs en ny paragraf i 6 kap. föräldrabalken, 8 a §, som föreskriver att en särskilt förordnad vårdnadshavare kan utses för ett barn vars föräldrar är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden. En förälder som under överskådlig tid på grund av t.ex. stort geografiskt avstånd eller bristande kommunikationer inte kan sörja för att barnets behov i olika avseenden tillgodoses får normalt anses vara varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden.

Den föreslagna paragrafen är inte begränsad till situationer som rör ensamkommande barn. En särskilt förordnad vårdnadshavare kan t.ex. utses även för ett barn vars förälder till följd av långvarig och allvarlig sjukdom inte kan ta hand om sitt barn eller försvinner under en utrikes resa.

Behörig domstol och överförmyndare i frågor om förmynderskap, godmanskap enligt 11 kap. 1, 2 och 4 §§ föräldrabalken samt förvaltarskap

Nuvarande ordning innebär att den enskildes hemvist den 1 november föregående år avgör vilken domstol respektive överförmyndare som är behörig i mål och ärenden om förmynderskap, godmanskap

enligt 11 kap. 1, 2 och 4 §§ föräldrabalken samt förvaltarskap. Denna ordning har visat sig ge upphov till praktiska problem. Det förekommer nämligen ofta att den ort som anses vara den enskildes hemvist inte sammanfaller med den plats på vilken han verkligen är bosatt eller uppehåller sig mera varaktigt. Detta innebär att handläggningen blir onödigt omständlig och medför i en del fall långa resor för de inblandade.

För att undvika nyss anförda problem bör behörighetsreglerna bättre spegla de verkliga förhållandena. Utredningen föreslår därför att behörigheten enligt 10 kap. 13 § och 11 kap. 25 § föräldrabalken för domstol och överförmyndare i de fall som nämnts ovan knyts till den enskildes folkbokföringsort i stället för till hans hemvist. Om den enskilde inte är folkbokförd i Sverige skall behörigheten för domstol och överförmyndare i nu aktuella hänseenden knytas till dennes vistelseort. På samma sätt föreslås tillsynen enligt 16 kap. 2 § föräldrabalken över förmyndare, gode män och förvaltare knytas till den enskildes folkbokföringsort respektive vistelseort. Vad gäller gode män som har förordnats enligt 11 kap. 3 § föräldrabalken i andra fall än vid utredning av ett dödsbo, skall tillsynen utövas av överförmyndaren för den kommun där den gode mannen är folkbokförd.

Summary

The assignment

In 1997 the judicial protection of unaccompanied refugee children was improved when the possibility to appoint a custodian for non-nordic children was expanded. The assignment of the investigation in the part that is accounted for in this report has been to follow up the amendment of 1997 and consider whether further measures need to be taken to strengthen the protection for the unaccompanied children.

Custodian for unaccompanied children and others

By an amendment of Chapter 4, Section 3, second paragraph of the Act (1904:26 p. 1) on Certain International Judicial Circumstances Concerning Marriage and Guardianship, the possibility to appoint a custodian for unaccompanied children was expanded in 1997. The amendment involved that ever since, most of the unaccompanied children to arrive in Sweden have been assured a custodian during their stay here.

Lately the situation of the unaccompanied children has attracted attention in several respects. In relation to this, it has emerged that there is a need for further protection of these children. The major problem is that the present custodians for unaccompanied children only can take the place of the child's guardian, i.e. their authority mainly concerns the economic affairs. The possibilities of the custodian to decide in matters concerning the personal relations of the child are thus highly limited. This has shown to be a severe shortcoming and has furthermore led to the fact that there presently are obscurities regarding the extent of the custodian's assignment.

To master the problem, the investigation suggests that a possibility for a chief guardian to appoint a custodian who can take the place of the caretaker as well as of the guardian is created within the scope of a specific legislation aiming at unaccompanied children. Hereby is secured that the custodian can act and make decisions in all matters concerning the unaccompanied child. This gets special significance in matters concerning the child's housing, since the custodian is given better possibilities to prevent the child from deviating from an assigned form of housing.

In the course of the investigation it has emerged that there is a group of non-nordic children that are many times as vulnerable as the unaccompanied children. These are children who are accompanied by an adult when arriving in Sweden, but who in one way or another are left alone during their stay. These children are also comprised by the suggested legislation.

The custodians who are to take care of unaccompanied children are to be especially suitable for this assignment. In order for the chief guardian to be able to be assured that the unaccompanied child is not being committed to the keeping of someone unsuitable, the investigation suggests that it should be possible for the chief guardian to demand an excerpt from the criminal record concerning the proposed custodian.

Childrens' right to apply for a residence permit

According to the United Nations' Convention on the rights of the Child, the countries of the convention are to secure that a child who seeks the status of refugee or who is considered a refugee in accordance with international or national jurisdiction is given proper protection and humanitarian aid. A basic presupposition is hereby that the child can have an application for a residence permit examined. Currently there are no clear rules regarding when a child can apply for residence permit himself. The investigation suggests that a child who has reached the age of 15 should be allowed to file such an application. In order to secure that a child who has not yet reached the age of 15 also is given the right to have an application for residence permit examined, the investigation suggests that a new section be entered in Chapter 11, Section 1 c, of the Aliens' Act, which prescribes that a custodian, or a public assistant, has an

obligation to apply for a residence permit on the account of the unaccompanied child if the child has a need for such a permit.

Especially appointed caretaker of unaccompanied children and others

The task of the custodian should, in the opinion of the investigation, be to take care of the unaccompanied child during the first, and often most difficult, period of time in Sweden. During this period of time the child's application for a residence permit is to be treated and the child is to be placed in some sort of housing and to be educated. The custodian has a coordinating function and is to see to it that the rights of the child are being looked after in these different situations.

If the child has been granted a residence permit in Sweden and thereafter acquires a permanent residence here, the custodian should be replaced by a more permanent representative. The investigation therefore suggests that when an unaccompanied child acquires a permanent residence in Sweden an especially appointed caretaker is to be chosen for the child. If the parents of the unaccompanied child are deceased, an especially appointed caretaker can be chosen in accordance with Chapter 6, Section 9 of the Code on Parents and Children. In the event of the child's parents are alive, or it is uncertain whether or not this is the case, there is however currently no possibility to chose an especially appointed caretaker for the minor. With regards to this, the investigation suggests that a new section be entered in Chapter 6 of the Code on Parents and Children, Section 8 a, that prescribes that an especially appointed caretaker can be chosen for a child whose parents are durably prevented from exercising their care. A parent who for a foreseeable period of time is unable to see to it that the child's needs are looked after, e.g. due to a vast geographical distance or insufficient means of communication, will normally be considered durably prevented to exercise the care.

The section suggested is not limited to situations regarding unaccompanied children. A particularly appointed caretaker can e.g. also be chosen for a child whose parents due to a long-lasting and serious illness are unable to take care of their child or are gone missing during travels abroad.

Authorized court and chief guardian in questions regarding guardianship, custodianship in accordance with Chapter 11, Sections 1, 2 and 4 of the Code on Parents and Children, and trusteeship

The present order implies that the permanent residence of November 1 the previous year decides which court and chief guardian respectively that is qualified in cases and matters regarding guardianship and custodianship in accordance with Chapter 11, Sections 1, 2, and 4 of the Code on Parents and Children, and matters regarding trusteeship. This order has shown to give rise to practical problems, since the municipality that is considered to be the permanent residence of the individual often does not coincide with the municipality in which he is actually living or has a more permanent stay. This involves that the practice of these cases becomes unnecessarily complicated and in some cases involve long travels for the people involved.

To avoid the problems mentioned above, the rules of authority should better mirror the real situations. The investigation suggests that the authority of the court and the chief guardian in accordance with Chapter 10, Section 13 and Chapter 11, Section 25 of the Code on Parents and Children in the cases mentioned above should be connected to the municipality in which the individual is registered. If the individual is not registered in Sweden, the authority should be connected to the actual location of the individual. In the same way it is suggested that the supervision in accordance with Chapter 16, Section 2 of the Code on Parents and Children is connected to the municipality in which the individual is registered respectively to the location of the individual. In matters regarding guardianship in accordance with Chapter 11, Section 3 of the Code on Parents and Children, except guardianship for investigating the estate of a deceased person, the investigation suggests that the supervision in accordance with Chapter 16, Section 2 of the Code on Parents and Children is to be exercised by the chief guardian in the municipality in which the guardian is registered.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om god man för ensamkommande barn m.fl.

Härigenom föreskrivs följande

När en god man skall förordnas

1 § Om en utländsk medborgare eller en statslös person under 18 år som anländer till Sverige är skild från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, skall överförmyndaren, om det inte är uppenbart obehövt, förordna en god man att i vårdnadshavares och förmyndares ställe sköta den underäriges angelägenheter.

Vad som sägs i första stycket gäller också om den underäriges föräldrar eller en annan vuxen person, som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, efter barnets ankomst till Sverige men innan barnet har fått hemvist här, på grund av dödsfall eller sjukdom eller av någon annan orsak upphör att kunna utöva förmynderskapet eller vårdnaden.

Om företrädare för underärig utländsk medborgare i andra fall än som anges i första och andra styckena finns föreskrifter i 4 kap. 3 § första och andra styckena lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap.

2 § Ansökan om god man enligt 1 § får göras av Migrationsverket och av socialnämnden i den kommun där den underärige vistas. Överförmyndaren får också självant ta upp frågan.

God man enligt 1 § första stycket skall förordnas så snart det är möjligt.

Vem som kan utses till god man

3 § I fråga om vem som kan utses till god man enligt 1 § tillämpas 11 kap. 12 och 13 §§ föräldrabalken. Överförmyndaren skall lägga särskild vikt vid att den gode mannen med tanke på de underårigas utsatta situation är lämpad för uppgiften.

I ärenden om förordnande av god man skall överförmyndaren ge den underåriga tillfälle att yttra sig, om det kan ske.

När godmanskapet upphör, m.m.

4 § Ett godmanskap enligt denna lag skall upphöra

1. om någon av den underåriges föräldrar eller någon annan vuxen person som kan anses ha trätt i föräldrarnas ställe anländer till Sverige och är i stånd att utöva förmynderskapet och vårdnaden,
2. om den underåriga varaktigt lämnar Sverige,
3. om en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken utses för den underåriga,
4. om det är uppenbart att god man av någon annan anledning inte längre behövs.

Beslut om upphörande av godmanskap i fall som avses i första stycket fattas av överförmyndaren.

När den underåriga fyller 18 år upphör godmanskapet utan särskilt beslut.

5 § En god man har rätt att på egen begäran bli entledigad från sitt uppdrag. Skall godmanskapet fortsätta är den gode mannen dock skyldig att kvarstå till dess en ny god man har utsetts.

En god man som gör sig skyldig till missbruk eller försummelse vid utövandet av sitt uppdrag eller som kommer på ekonomiskt obestånd och på grund av detta är olämplig för uppdraget eller som av någon annan orsak inte längre är lämplig att inneha uppdraget skall entledigas.

Beslut om entledigande enligt första eller andra stycket fattas av överförmyndaren. Uppkommer en fråga om att enligt andra stycket entlediga den gode mannen och kan slutligt beslut inte ges omedelbart, får överförmyndaren besluta att den gode mannen skall skiljas från sitt uppdrag för tiden till dess ärendet avgörs, om dröjsmål skulle innebära fara för den underåriga.

6 § Ansökan om entledigande av en god man och om upphörande av godmanskap enligt denna lag får göras av den underäriges föräldrar eller någon annan vuxen person som kan anses ha trätt i föräldrarnas ställe, den gode mannen samt den underärige själv, om han eller hon har fyllt 15 år.

Överförmyndaren får också självmant ta upp frågor som avses i första stycket.

I ärenden enligt denna paragraf skall överförmyndaren ge den underärige tillfälle att yttra sig, om det kan ske och det inte är uppenbart obehövligt.

7 § Dör en god man, skall den som har boet i sin vård utan dröjsmål anmäla förhållandet till den överförmyndare som har tillsyn över godmanskabet.

8 § Innan överförmyndaren förordnar någon till god man eller entledigar någon från ett sådant uppdrag, skall han eller hon ges tillfälle att yttra sig. Är det fråga om beslut enligt 5 § andra stycket, skall den gode mannen ges tillfälle att yttra sig, om det inte är fara i dröjsmål.

Ansökan om särskilt förordnad vårdnadshavare

9 § Om en underärig utländsk medborgare eller underärig statslös person, som med stöd av 1 § har erhållit god man, får hemvist här i landet, skall, om inte särskilda skäl talar emot det, socialnämnden i den kommun där den underärige vistas väcka talan om eller anmäla behov av en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken hos rätten. Överförmyndaren skall underrätta socialnämnden om ett sådant behov.

Detsamma gäller om en situation som avses i 1 § andra stycket uppstår efter det att den underärige har fått hemvist här.

Vid bedömningen av om det finns behov av en särskilt förordnad vårdnadshavare skall den underäriges ålder, mognad och personliga förhållanden i övrigt beaktas.

Behörig överförmyndare

10 § I fråga om behörig överförmyndare enligt denna lag tillämpas 11 kap. 25 § andra och tredje styckena föräldrabalken.

Allmänna bestämmelser, tillsyn m.m.

11 § I frågor om god man enligt denna lag tillämpas 11 kap. 14 § samt 12, 14, 16, 20 och 21 kap. föräldrabalken.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2004.
2. Den som före ikraftträdandet har förordnats som tillfällig förmyndare eller som god man med stöd av 4 kap. 3 § lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap för en underårig person som omfattas av lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. skall vid ikraftträdandet anses vara god man enligt sistnämnda lag.

2 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken

Härigenom föreskrivs i fråga om föräldrabalken¹ dels att i 6 kap. skall införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse, dels att 6 kap., 13 och 17 §§, 10 kap. 13 §, 11 kap. 1 och 25 §§ samt 16 kap. 2 § skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. 8 a §

Står barnet under båda föräldrarnas vårdnad och är en av dem varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden, kan rätten anförtro vårdnaden åt den andra föräldern ensam. Om hindret gäller båda föräldrarna, skall rätten flytta över vårdnaden till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare.

Står barnet under endast en förälders vårdnad och är denne varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden, skall rätten flytta över vårdnaden till den andra föräldern eller, om det är lämpligare, till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare.

Frågor om ändring av vårdnaden enligt denna paragraf prövas på talan av socialnämnden eller, utan särskilt yrkande, i mål om äktenskapsskillnad eller i andra mål enligt 5 §.

¹ Balken omtryckt 1995:974.

13 §²

Står barnet under vårdnad av två vårdnadshavare, skall vad som sägs i 11 eller 12 § gälla dem tillsammans.

Är en av vårdnadshavarna till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak förhindrad att ta del i sådana beslut rörande vårdnaden som inte utan olägenhet kan uppskjutas, bestämmer den andre ensam. Denne får dock inte ensam fatta beslut av ingripande betydelse för barnets framtid, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det.

Står barnet under vårdnad av två vårdnadshavare, skall vad som sägs i 11 och 12 § gälla dem tillsammans.

Är en av vårdnadshavarna till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak förhindrad att ta del i sådana beslut rörande vårdnaden som inte utan olägenhet kan uppskjutas, bestämmer den andre ensam, *om inte 8 a § första stycket tillämpas*. Denne får dock inte ensam fatta beslut av ingripande betydelse för barnets framtid, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det.

17 §³

Frågor om vårdnad, boende eller umgänge tas upp av rätten i den ort där barnet har sitt hemvist. Sådana frågor kan tas upp även i samband med äktenskapsmål. Om det inte finns någon behörig domstol, tas frågorna upp av Stockholms tingsrätt.

Frågor om vårdnad som avses i 4, 5, 7, 8, och 10 §§ samt 10 b § andra stycket samt frågor om boende och umgänge handläggs i den ordning som är föreskriven för tvistemål. Frågan om fördelning av resekostnader enligt 15 b § skall anses som en del av frågan om umgänge. Står barnet under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem och är föräldrarna överens om saken, får de väcka talan genom gemensam ansökan.

Frågor om vårdnad som avses i 4, 5, 7, 8, 8 a och 10 §§ samt 10 b § andra stycket samt frågor om boende och umgänge handläggs i den ordning som är föreskriven för tvistemål. Frågan om fördelning av resekostnader enligt 15 b § skall anses som en del av frågan om umgänge. Står barnet under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem och är föräldrarna överens om saken, får de väcka talan genom gemensam ansökan.

² Senaste lydelse 1983:47.

³ Senaste lydelse 2000:174.

Övriga frågor om vårdnad handläggs i den ordning som gäller för domstolsärenden.

I mål om vårdnad och boende kan underhållsbidrag för barnet yrkas utan stämning.

10 kap.⁴

13 §

Frågor om förordnande eller entledigande av förmyndare tas upp av tingsrätten i den ort där den underårige har sitt hemvist. Frågor om förordnande eller entledigande av förmyndare tas upp av tingsrätten i den ort där den underårige är folkbokförd.

11 kap.⁵

1 §

Kan en förmyndare på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte utöva förmynderskapet eller blir förmyndaren enligt 10 kap. 17 § skild från utövningen av det, skall överförmyndaren förordna god man att i förmyndarens ställe vårda den underåriges angelägenheter.

När rätten enligt 10 kap. 17 § skiljer en förmyndare från utövningen av förmynderskapet får rätten förordna god man enligt första stycket.

Om god man för underåriga utländska medborgare eller underåriga statslösa personer finns föreskrifter i 4 kap. 3 § lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap samt i lagen (2004:000) om god man för ensamkommande barn m.fl.

25 §⁶

Behörig domstol i frågor som gäller godmanskap enligt 4 § samt förvaltarskap är tingsrätten i den ort där den enskilde har Behörig domstol i frågor som gäller godmanskap enligt 4 § eller förvaltarskap är tingsrätten i den ort där den enskilde är

⁴ Senaste lydelse 1994:1433.

⁵ Senaste lydelse 1994:1433.

⁶ Senaste lydelse 1997:353.

sitt hemvist eller, om han eller hon inte har hemvist i Sverige, Stockholms tingsrätt.

Behörig överförmyndare i frågor om godmanskap enligt 1, 2 och 4 §§ samt förvaltare är överförmyndaren för den kommun där den enskilde har sitt hemvist.

Har den enskilde inte hemvist i Sverige, är överförmyndaren för den kommun där den enskilde vistas behörig överförmyndare i frågor om godmanskap som tas upp med stöd av 4 kap. 3 § andra stycket lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap. I andra fall då den enskilde inte har hemvist i Sverige är överförmyndaren för Stockholms kommun behörig överförmyndare.

folkbokförd. Är den enskilde inte folkbokförd i Sverige, är tingsrätten i den ort där den enskilde vistas behörig domstol.

Behörig överförmyndare i frågor om godmanskap enligt 1, 2 och 4 §§ eller lagen (2004:000) om god man för ensamkommande barn m.fl. samt i frågor om förvaltare är överförmyndaren för den kommun där den enskilde är folkbokförd. Är den enskilde inte folkbokförd i Sverige, är överförmyndaren för den kommun där den enskilde vistas behörig överförmyndare.

Om behörig domstol eller överförmyndare enligt första och andra styckena inte finns, är Stockholms tingsrätt och överförmyndaren för Stockholms kommun behörig domstol respektive behörig överförmyndare.

16 kap.⁷

2 §

Tillsynen utövas av överförmyndaren för den kommun där den som har förmyndare, god man eller förvaltare *har sitt hemvist.*

Tillsynen utövas av överförmyndaren för den kommun där den som har förmyndare, god man eller förvaltare *är folkbokförd. Är denne inte folkbokförd i Sverige, utövar överförmyndaren*

⁷ Senaste lydelse 1997:353.

för den kommun där den enskilde vistas tillsynen.

Om god man har förordnats enligt 11 kap. 3 § vid utredning av ett dödsbo, utövas tillsynen av överförmyndaren för den kommun där den avlidne hade sitt hemvist. Är det i övrigt fråga om godmanskap enligt 11 kap. 3 §, utövas tillsynen av överförmyndaren för den kommun där den gode mannen *har sitt hemvist.*

Om en underårig inte har hemvist i Sverige och en god man har förordnats för den underåriga med stöd av 4 kap. 3 § andra stycket lagen (1904:26 s. 1) om vissa rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap, utövas tillsynen av överförmyndaren för den kommun där den underåriga vistas.

Om behörig överförmyndare enligt första – tredje styckena inte finns, utövas tillsynen av överförmyndaren för Stockholms kommun.

Om god man har förordnats enligt 11 kap. 3 § vid utredning av ett dödsbo, utövas tillsynen av överförmyndaren för den kommun där den avlidne hade sitt hemvist. Är det i övrigt fråga om godmanskap enligt 11 kap. 3 §, utövas tillsynen av överförmyndaren för den kommun där den gode mannen *är folkbokförd.*

Om behörig överförmyndare enligt första och andra styckena inte finns, utövas tillsynen av överförmyndaren för Stockholms kommun.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2004.
2. Den som har utsetts till särskilt förordnad vårdnadshavare enligt 6 kap. 9 § föräldrabalken före ikraftträdandet av lagen (2004:000) om god man för ensamkommande barn m.fl. för en underårig person som omfattas av sistnämnda lag skall vid ikraftträdandet även anses vara förmyndare för den underåriga.

3. Ärenden om förmyndarskap, godmanskap enligt 11 kap. 1, 2 och 4 §§ föräldrabalken och förvaltarskap, vilka före ikraftträdandet har inletts vid rätten i den ort eller hos överförmyndaren för den kommun som enligt bestämmelserna i 10 kap. 13 § och 11 kap. 25 § föräldrabalken i deras äldre lydelse då var behörig, skall handläggas där även efter ikraftträdandet.

4. Ärenden inom ramen för överförmyndarens tillsyn, vilka före ikraftträdandet har inletts hos överförmyndaren för den kommun som enligt 16 kap. 2 § föräldrabalken i dess äldre lydelse då var behörig, skall handläggas där även efter ikraftträdandet.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap att 4 kap. 3 § skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.¹ **3 §**

Skall förmynderskap för en underårig som vistas här i landet inte anordnas enligt svensk lag eller är det ännu inte utrett om det skall ske, får rätten ändå, om den underåriges angelägenheter kräver omedelbar vård, förordna förmyndare enligt svensk lag för tiden intill dess att förmynderskap har anordnats i enlighet med lagen i den andra staten eller förmyndare blivit utsedd av rätten genom slutligt beslut.

Är förmynderskap anordnat enligt lagen i en annan stat, får god man förordnas enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken. I trängande fall får god man förordnas även enligt 11 kap. 2 § föräldrabalken.

Om den underåriga omfattas av lagen (2004:000) om god man för ensamkommande barn m.fl. gäller nämnda lag i stället för vad som sägs i första och andra styckena. Sedan en särskilt förordnad vårdnadshavare har utsetts för den underåriga efter anmälan enligt 9 § nämnda lag skall svensk rätt tillämpas i frågor rörande förmynderskapet.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2004.

¹ Senaste lydelse 1997:352.

4 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)¹ dels att 11 kap. 1 b § skall ha följande lydelse, dels att det i 11 kap. skall införas en ny paragraf, 1 c §, av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.²

1 b §

Den som är förordnad som offentligt biträde för en utlänning under 18 år som saknar vårdnadshavare här i landet är utan särskilt förordnande barnets ställföreträdare i det ärende som förordnandet avser.

En utlänning som har fyllt 15 år har rätt att själv föra sin talan i ärenden enligt denna lag.

Om en utlänning under 18 år som saknar vårdnadshavare här i landet inte har fått någon god man förordnad för sig enligt lagen (2004:000) om god man för ensamkommande barn m.fl. är den som är förordnad som offentligt biträde för barnet utan särskilt förordnande dess ställföreträdare i det ärende som förordnandet avser. Ställföreträdarskapet upphör dock om en god man enligt nämnda lag utses för utlänningen.

1 c §

Den som är förordnad som god man enligt lagen (2004:000) om god man för ensamkommande barn m.fl. för en utlänning under 18 år skall ansöka om uppehållstillstånd för barnet om barnet har behov av ett sådant tillstånd. Vid bedömningen av barnets behov skall den gode

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

² Senaste lydelse 1996:1379.

mannen fästa avgörande vikt vid vad barnets bästa kräver. Barnet skall, om det inte är olämpligt, tillfrågas om vad det har för inställning till att ansöka om uppehållstillstånd och den gode mannen skall ta den hänsyn till barnets uppfattning som barnets ålder och mognad motiverar. Vad som nu sagts gäller även den som är förordnad som offentligt biträde om någon god man enligt nämnda lag inte har utsetts.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2004.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:1134) om belastningsregister

dels att 11 § punkterna 14 och 15 skall ha följande lydelse,

dels att i 11 § skall införas en ny punkt, punkten 16, av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

p 14

en kronofogdemyndighet, för utredning i ärenden enligt skuld-saneringslagen (1994:334), i fråga om den som ärendet gäller, *samt*

en kronofogdemyndighet, för utredning i ärenden enligt skuld-saneringslagen (1994:334), i fråga om den som ärendet gäller,

p 15

Brottsoffermyndigheten för utredning i ärenden enligt brotts-skadelagen (1978:413).

Brottsoffermyndigheten för utredning i ärenden enligt brotts-skadelagen (1978:413), *samt*

p 16

en kommunal myndighet, i ärenden om förordnande av god man enligt lagen (2004:000) om god man för ensamkommande barn m.fl., i fråga om den som myndigheten avser att anlita som god man.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2004

¹ Senaste lydelse 2001:947.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

I en framställning i mars 1995 till regeringen hemställde Svenska Kommunförbundet att regeringen skulle ta initiativ till en lagstiftning så att möjligheterna att förordna god man för ensamma flyktingbarn blev större.

I avvaktan på en kommande mera omfattande reform utarbetades inom Justitiedepartementet promemorian God man för ensamma flyktingbarn (Ds 1996:58). I promemorian föreslogs att justeringar skulle göras i 4 kap. 3 § lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap i syfte att göra det enklare att förordna god man enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken för ensamkommande barn och därmed stärka deras rättsliga skydd.

Vid remissbehandlingen efterlystes en bredare översyn av frågorna om gode män för ensamma flyktingbarn, och det framfördes önskemål om att reglerna om ställföreträdarskap skulle ses över i vidare bemärkelse och även innefatta vårdnadsfrågan. Regeringen förklarade att den inte var beredd att i det ifrågavarande lagstiftningsärendet ta upp andra frågor än dem som behandlats i promemorian, och framhöll att vissa av de frågor som remissinstanserna tagit upp i stället skulle behandlas i samband med den utvärdering av 1995 års förmynderskapsreform som inletts i Justitiedepartementet eller inom ramen för det pågående projektet om internationell familjerätt i departementet.

Regeringen beslutade den 4 april 2002 att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera 1995 års förmynderskapsreform (dir. 2002:55). I utredningens direktiv anges att situationen för barn som kommer till Sverige utan sina föräldrar eller andra vårdnads-havare under senare tid har uppmärksamats och att regeringen år 2002 uppdragit åt Migrationsverket och Socialstyrelsen att i samråd med Integrationsverket och Barnombudsmannen förbättra mot-

tagandet av barn i sådana situationer. Vidare erinras om att möjligheterna att förordna god man för utomnordiska barn utvidgats år 1997 i syfte att förbättra det rättsliga skyddet för i första hand ensamkommande barn. – Utredaren har i uppdrag att följa upp lagändringarna från år 1997 och överväga om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att stärka skyddet för de ensamkommande barnen. Utredaren skall enligt direktiven följa och beakta arbetet och redovisningen av det uppdrag som regeringen gav till Migrationsverket och Socialstyrelsen. Som ett generellt åliggande gäller att utredaren skall föreslå de författningsändringar som bedöms behövliga. I tilläggsdirektiv den 20 februari 2003 (dir. 2003:23) har regeringen beslutat att utredaren skall behandla frågan om det rättsliga skyddet för s.k. ensamkommande barn med förtur och senast den 30 juni 2003 i ett delbetänkande redovisa resultatet av sitt arbete i denna del.

1.2 Utredningens arbete

Sekretariatet har gått igenom såväl nationella som internationella utredningar och rapporter m.m. inom området. I samband härmed har sekretariatet tagit del av Migrationsverkets och Socialstyrelsens redovisning av regeringsuppdraget, ”Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn)”. Vidare har befintlig nordisk lagstiftning och pågående lagstiftningsarbete rörande de ensamkommande barnen granskats. Utredaren har i samband med detta samrått med företrädare för det norska verghemalsutvalget.

Utöver de uppgifter som utredningens sakkunniga och experter har tillfört arbetet har information inhämtats direkt från de olika verksamhetsföreträdarna. Sekretariatet har härvid haft regelbunden kontakt med Migrationsverket och företrädare för verkets olika barn- och ungdomsenheter samt med överförmyndare och företrädare för socialförvaltningen. Härutöver har representanter för bl.a. Barnombudsmannen och Rädda Barnen framfört synpunkter i frågan om de ensamkommande barnen. Synpunkter har även framförts av enskilda personer som har uppdrag som gode män för dessa barn.

Utredningen har inte behandlat frågorna om utbildning och ersättning till de gode männen i detta betänkande. Dessa frågor förutsätter tills vidare provisoriska lösningar genom samarbete mellan berörda instanser.

2 Översikt över reglering av betydelse för ensamkommande barns ställning

2.1 FN:s barnkonvention

FN:s konvention om barnets rättigheter antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Konventionen bygger på fyra grundprinciper, nämligen förbud mot diskriminering, principen om barnets bästa, rätten till liv och utveckling samt rätten att framföra sina åsikter och få dem respekterade. Sverige var ett av de första länderna att ratificera konventionen och den 21 juni 1990 godkände riksdagen denna utan förbehåll (prop. 1989/90:107, bet. 1989/90:SoU28, rskr. 1989/90:350). Konventionen trädde för Sveriges del i kraft den 2 september 1990.

Enligt artikel 2 i barnkonventionen skall staten respektera och tillförsäkra varje barn inom dess jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag. I artikel 3 anges att barnets bästa alltid skall beaktas i alla åtgärder som rör barn. Enligt artikel 12 skall barnets tillförsäkras rätten att bilda egna åsikter och fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Artikel 22 stadgar att staten skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn som söker flyktingstatus eller anses som flykting i enlighet med tillämplig internationell eller nationell rätt och tillämpliga förfaranden, och oberoende av om det kommer ensamt eller är åtföljt av sina föräldrar eller någon annan person, erhåller lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet av de tillämpliga rättigheter som anges i konventionen och i andra internationella instrument rörande mänskliga rättigheter eller humanitär rätt som staten tillträtt.

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.* Vidare

har barnets rätt att komma till tals enligt artikel 12 kommit till direkt uttryck i 11 kap. 1 a § utlänningslagen (1989:529).

2.2 UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children seeking Asylum

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) har år 1997 utarbetat riktlinjer för mottagandet av ensamkommande barn som söker asyl. I riktlinjerna gavs tidigare följande definition av ett ensamkommande barn. *Ett ensamkommande barn är en person under 18 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 18 år som är åtskild från båda sina föräldrar eller från en person som enligt lag eller sedvana har det primära ansvaret för barnet.* Riktlinjerna utgör rekommendationer och i punkten 5.7 i riktlinjerna anges 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 anges att alla barn bör ha rätt att ansöka om asyl oavsett ålder. Beträffande asylutredningen anges 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.

2.3 Arbetet inom EU beträffande ensamkommande barn

Europeiska Unionens råd utfärdade den 20 juni 1995 en resolution om minimigarantier vid handläggning av asylärenden. I resolutionens avsnitt V, punkterna 26 och 27 stadgas 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 utfärdade vidare den 26 juni 1997 en resolution om underåriga medborgare i tredje land utan medföljande vuxen. 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 ett fastställande av gemensamma principer att handla efter. I resolutionens artikel 1.1 anges att resolutionen är tillämplig på personer som är medborgare i tredje land, som är yngre än 18 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 en sådan person. Vidare tillämpas resolutionen på underåriga medborgare i tredje land som lämnas utan medföljande vuxen efter att ha rest in till en medlemsstats territorium. Båda kategorierna av underåriga benämns i resolutionen som "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, eller
- 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. 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, under en viss av medlemsstaten fastställd ålder, inte kan ansöka om asyl i medlemsstaten utan biträde av en förmyndare, en särskilt utsedd vuxen företrädare eller institution.

2.4 Europarådskonventionen och Haagkonventionen

År 1980 tillkom två konventioner, Europarådskonventionen och Haagkonventionen, i syfte att få till stånd ett internationellt samarbete för att motverka olovliga bortföranden och kvarhållanden av barn i internationella förhållanden. 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. Enligt konventionerna skall ett beslut om vårdnad i barnets hemland normalt verkställas, och barnet skall enligt huvudregeln flyttas dit. Undantag kan göras bl.a. om beslutet är oförenligt med grunderna för den svenska rättsordningen i fråga om familj och barn, eller om beslutet på grund av ändrade 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 myndigheters behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i fråga om föräldrans ansvar och åtgärder till skydd för barn.) Den nya Haagkonventionen har ett vidare tillämpningsområde och utgör ett komplement till 1980 års Haagkonvention. Medan 1980 års Haagkonvention 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 myndigheters 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. Den nya konventionen reglerar

även erkännande av vårdnad omedelbart på grund av lag, dvs. de fall där det inte finns något beslut om vårdnad. Sverige har undertecknat konventionen och kommer sannolikt också att ansluta sig till denna.

2.5 Föräldrabalken

Föräldrar

Föräldrabalken skiljer mellan *vårdnad* och *förmynderskap*. Enligt huvudregeln i 6 kap. 2 § första stycket föräldrabalken är föräldrar vårdnadshavare för sitt barn. De är normalt också barnets förmyndare enligt 10 kap. 2 § föräldrabalken. Föräldrarna brukar då benämnas legala vårdnadshavare och förmyndare. Om en förälder har ensam vårdnad om ett barn är denne som regel också ensam förmyndare för barnet. Vårnaden om ett barn består till dess barnet fyllt 18 år eller gifter sig alternativt ingår partnerskap innan dess. Förmynderskapet består till dess barnet fyller 18 år.

Särskilt förordnade vårdnadshavare och förmyndare

Under vissa förhållanden kan vårdnaden överflyttas från båda föräldrarna till antingen endera av föräldrarna eller till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Så kan vara fallet om båda eller någon av föräldrarna vid utövandet av vårdnaden gör sig skyldiga till missbruk eller försummelse eller i övrigt brister i omsorgen om barnet, 6 kap. 7 § föräldrabalken. Ett annat fall är då barnet stadigvarande vårdats och fostrats i annat enskilt hem än föräldrahemmet, t.ex. ett familjehem, och det är uppenbart bäst för barnet att det rådande förhållandet får bestå, 6 kap. 8 § föräldrabalken. Vidare kan en särskilt förordnad vårdnadshavare utses om föräldrarna avlider, 6 kap. 9 § föräldrabalken. Den särskilt förordnade vårdnadshavaren är enligt 10 kap. 3 § föräldrabalken också förmyndare för barnet om inte särskilda skäl talar för att någon annan förordnas till förmyndare. Sådana särskilda skäl kan vara att den underäriges förmögenhetsförhållanden är så komplicerade att den särskilt förordnade vårdnadshavaren inte klarar av att förvalta dessa tillgångar. Ett alternativ till att skilja den särskilt förordnade vårdnadshavaren från förvaltningen av den underäriges tillgångar kan enligt 10 kap. 8 § föräldrabalken vara att utöver den särskilde

vårdnadshavaren en medförmyndare förordnas, se prop. 1993/94:251 s. 192. Om en förmyndare på grund av t.ex. sjukdom eller av annan anledning inte kan utöva förmynderskapet kan en god man förordnas enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken att i förmyndarens ställe vårda den underäriges angelägenheter. Någon motsvarande möjlighet att vid t.ex. sjukdom hos vårdnadshavaren förordna god man i vårdnadshavarens ställe finns inte.

En förälder som själv är underärig eller har förvaltare kan inte vara förmyndare för sitt barn, 10 kap. 1 § föräldrabalken. Om en förälder brister i sitt ansvar som förmyndare genom att vid utövandet av förmynderskapet göra sig skyldig till missbruk eller försummelse kan han eller hon entledigas. Så kan också ske om föräldern kommer på ekonomiskt obestånd och på grund därav är olämplig att vara förmyndare, 10 kap. 10 § föräldrabalken. Om ett barn står under vårdnad av båda sina föräldrar och en av föräldrarna inte kan eller får vara förmyndare enligt 10 kap. 1 § eller 10 § föräldrabalken blir den andre föräldern ensam förmyndare enligt 10 kap. 2 § föräldrabalken. För det fall det inte finns någon annan förälder som kan utöva förmynderskapet skall en särskilt förordnad förmyndare utses för barnet enligt 10 kap. 5 § första stycket föräldrabalken. Som ovan nämnts kan i vissa fall en god man förordnas i förmyndarens ställe, se nedan.

Vårdnadshavares och förmyndares uppgifter

Enligt 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken har vårdnadshavaren ett ansvar för barnets personliga förhållanden. Vårdnadshavaren skall enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken se till att barnet får omvårdnad, trygghet och en god fostran. 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 ändamål. 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. Vårdnadshavarens rätt att besluta i angelägenheter som rör barnets

personliga förhållanden kommer ibland till direkt uttryck i lagtexten. Bl.a. kan nämnas regeln i 4 § lagen (1947:529) om allmänt barnbidrag av vilken det framgår att det är vårdnadshavaren som har rätt att uppbära allmänt barnbidrag. Av 48 § namnlagen (1982:670) framgår att för den som är under 18 år görs ansökan eller anmälan i namnfrågor av barnets vårdnadshavare. Vidare gäller enligt 7 § lag (2001:82) om svenskt medborgarskap att anmälan om ett utländskt barns förvärv av svenskt medborgarskap görs av dess vårdnadshavare. Jfr även vad som anges i nästa stycke.

Förmyndare skall enligt 12 kap. 1 § första stycket föräldrabalken förvalta den omyndiges tillgångar och företräda denne i angelägenheter som rör tillgångarna. Tidigare gällde att en förmyndare också var skyldig att sörja för den omyndiges person. Genom 1995 års förmyndarskapsreform, (prop. 1993/94:251, bet. 1994/95:LU3, rskr. 1994/95:29, SFS 1994:1433), renodlades emellertid vårdnads- och förmyndarskapsbegreppen 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 förmyndarskapet numera huvudsakligen avser den omyndiges ekonomiska angelägenheter. Enligt 12 kap. 4 § föräldrabalken måste emellertid förmyndaren beakta den omyndiges personliga förhållanden vid medelsanvändningen. Det gäller sålunda att avgöra vad som behövs för den omyndiges uppehälle, utbildning och nytta i övrigt, se a. prop. a. s.

Enligt reglerna i 9 kap. föräldrabalken äger en underårig i vissa fall råda över sin egendom. I angelägenheter som rör sådan egendom är förmyndaren enligt 12 kap. 1 § andra stycket föräldrabalken inte företrädare för den underårige. Som nämnts ovan företräder förmyndaren den omyndige främst i ekonomiska angelägenheter. Enligt 12 kap. 1 § tredje stycket föräldrabalken företräder dock förmyndaren även i övrigt den omyndige när detta inte enligt lag skall göras av någon annan. Exempel på fall där någon annan än förmyndaren enligt lag är ställföreträdare för den omyndige finns i 6 kap. 11 § föräldrabalken där det sägs att vårdnadshavaren bestämmer i frågor som rör barnets personliga angelägenheter och 6 kap. 12 § föräldrabalken där det föreskrivs att den omyndige får ingå avtal om anställning och arbete endast om vårdnadshavaren lämnar sitt samtycke. Vidare sägs i 20 kap. 14 § rättegångsbalken att vårdnadshavaren företräder en omyndig målsägande i brottmål, om brottet rör den omyndiges person, se a. prop. s. 210. I detta sam-

manhang skall nämnas lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn som föreskriver att en särskild företrädare skall förordnas för den som är under 18 år om det kan antas att ett brott som kan föranleda fängelse har begåtts mot barnet och en vårdnadshavare eller, under vissa förhållanden, någon vårdnadshavaren närstående kan misstänkas för brottet.

Av 11 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken framgår att om en part i en tvistemålsrättegång inte råder över det varom tvistas eller tvisten rör en rättshandling som han inte själv äger ingå föres talan av den som är partens ställföreträdare. För underåriga utan process-behörighet innebär detta att det i första hand är förmyndaren eller eventuellt en god man som företräder den omyndige. I frågor som faller utanför förmögenhetsrättens område skall en underårig ofta företrädas av vårdnadshavaren, se Fitger, Rättegångsbalken, del I, avsnitt 11:18.

En situation där en förmyndare fungerar som ställföreträdare för den underårige i angelägenhet som inte rör förmögenhetsförvaltningen är när den underårige är part i faderskapsmål, 3 kap. 4 § föräldrabalken. Vidare äger en förmyndare enligt 8 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade begära insatser för den omyndige.

God man i förmyndarens ställe

Kan en förmyndare på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte utöva förmynderskapet eller blir förmyndaren av rätten interimistiskt skild från förmynderskapet, skall överförmyndaren enligt 11 kap. 1 § föräldrabalken förordna god man att i förmyndarens ställe vårda den underåriges angelägenheter. Den gode mannen har således att i enlighet med vad som anförts ovan förvalta den omyndiges tillgångar och företräda denne i angelägenheter som rör tillgångarna. I konsekvens med vad som ovan anförts om förmyndarens uppgifter efter 1995 års förmynderskapsreform torde det inte ankomma på en god man, som förordnas med stöd av 11 kap. 1 § föräldrabalken, att sörja för den omyndiges person annat än i de fall då detta inte ankommer på någon annan enligt lag. Dock måste den gode mannen, enligt vad som anförts ovan, beakta den omyndiges personliga förhållanden vid medelsförvaltningen. God man kan vidare förordnas enligt 11 kap. 2 § föräldrabalken om den underårige

och förmyndaren har motstridiga intressen, t.ex. om den underårige och förmyndaren båda är delägare i ett oskiftat dödsbo.

2.6 Svenska bestämmelser om internationella förhållanden

Frågor om förmynderskap och godmanskap med internationell anknytning behandlas främst i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap (1904 års lag) samt i förordningen (1931:429) om vissa internationella förhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap (1931 års förordning). 1904 års lag infördes som en följd av att Sverige ratificerat vissa konventioner som hade utarbetats vid Haagkonferenserna rörande internationell privaträtt åren 1894, 1900 och 1904. Samtliga konventioner som ligger till grund för 1904 års lag har upphört att gälla för Sveriges del. 1931 års förordning baseras på en konvention mellan Sverige och de övriga nordiska länderna som ingicks år 1931. Förordningen gäller i förhållande till de övriga nordiska ländernas och ersätter inom sitt område 1904 års lag som således inte tillämpas på nordiska förhållanden. Vid mottagandet av ensamkommande barn är det 1904 års lag som används och 1931 års förordning kommer därför inte att närmare beröras i det följande.

En skillnad mellan 1904 års lag och 1931 års förordning är att 1904 års lag bygger på den s.k. nationalitetsprincipen medan 1931 års förordning grundas på den s.k. hemvistprincipen. Enligt den förra principen skall en persons rättsförhållanden bedömas enligt den lag där han eller hon är medborgare, medan det är hemvistet som är avgörande enligt den senare.

Beträffande underåriga personer gäller enligt 1904 års lag att det i första hand är den stat där den underårige är medborgare som är behörig att anordna förmynderskap. Nedan återges de två lagrum i 1904 års lag som är av intresse för den fortsatta framställningen, nämligen 4 kap. 2 § och 3 §.

4 kap. 2 §

Har utländsk undersåte, som enligt lagen i den stat, han tillhör, bör på grund av underårighet förses med förmyndare, hemvist här i riket, inhänte rätten, genom bemedling av ministern för utrikes ärendena, huruvida förmynderskap kommer att anordnas i enlighet med den främmande statens lag. Upplyses det, att sådant förmynderskap ej

kommer att anordnas, eller erhålles ej svar inom sex månader, varde förmynderskap anordnat enligt svensk lag. Anordnas förmynderskap i enlighet med lagen i den stat, den underårig tillhör, förordne rätten, att förmynderskap ej längre skall vara anordnat enligt svensk lag. Lag (1924:340).

4 kap. 3 §

Skall förmynderskap för en underårig som vistas här i landet inte anordnas enligt svensk lag eller är det ännu inte utrett om det skall ske, får rätten ändå, om den underåriges angelägenheter kräver omedelbar vård, förordna förmyndare enligt svensk lag för tiden intill dess att förmynderskap har anordnats i enlighet med lagen i den andra staten eller förmyndare blivit utsedd av rätten genom slutligt beslut.

Är förmynderskap anordnat enligt lagen i en annan stat, får god man förordnas enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken. I trängande fall får god man förordnas även enligt 11 kap. 2 § föräldrabalken. Lag (1997:352).

Om en utomnordisk underårig medborgare, som har hemvist i Sverige, har behov av förmyndare kan enligt 4 kap. 2 § i 1904 års lag förmynderskap anordnas enligt svensk lag. Detta förutsätter emellertid att Utrikesdepartementet inhämtat att förmynderskap inte kommer att anordnas i den främmande staten eller att en förfrågan i nu aktuellt hänseende från Utrikesdepartementet inte besvarats av den främmande staten inom sex månader. Vidare fordras att en förmyndare behövs enligt hemlandets lag. Om förmynderskap anordnas enligt svensk lag för en utomnordisk medborgare och det senare anordnas förmynderskap enligt det främmande landets lag skall förmynderskap inte längre vara anordnat enligt svensk lag. Enligt uppgift från Utrikesdepartementet förekommer det i princip aldrig att en domstol gör en framställan enligt 4 kap. 2 § i 1904 års lag till Utrikesdepartementet.

För det fall förmynderskap inte skall anordnas enligt svensk lag eller om det ännu inte är klart att så skall ske följer av 4 kap. 3 § första stycket i 1904 års lag att förmynderskap kan anordnas interimistiskt enligt svensk lag i avvaktan på att förmynderskap anordnas enligt svensk eller utländsk rätt. Om förmynderskap är anordnat enligt utländsk rätt kan enligt 4 kap. 3 § andra stycket i 1904 års lag god man förordnas enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken, varvid den gode mannen således kommer att utöva en förmyndares uppgifter. I trängande fall kan även god man anordnas för utomnordisk underårig medborgare enligt 11 kap. 2 §

föräldralken, dvs. fall där den underårige och dennes förmyndare har motstridiga intressen. Om den underårige saknar förmyndare i hemlandet kan inte någon god man utses för honom eller henne enligt 4 kap. 3 § andra stycket i 1904 års lag. I stället får ett interimistiskt förmynderskap anordnas enligt 4 kap. 3 § första stycket i 1904 års lag.

Som framgått ovan tar 4 kap. 2 § i 1904 års lag endast sikte på underåriga som har hemvist här i landet. För ett ensamkommande barn är det således främst bestämmelserna i 4 kap. 3 § i 1904 års lag som, i vart fall inledningsvis, blir tillämpliga. Tidigare stadgades i 4 kap. 3 § andra stycket i 1904 års lag att god man för underåriga med förmynderskap anordnat enligt utländsk rätt endast kunde förordnas i trängande fall. Genom en lagändring år 1997 (prop. 1996/97:113, bet. 1996/97:LU17, rskr. 1996/97:244, SFS 1997:352) togs kravet på att det skulle vara fråga om "trängande fall" bort i fråga om förordnande av god man enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldralken. Kravet på "trängande fall" behölls emellertid för förordnande av god man enligt 11 kap. 2 § föräldralken. Lagändringen föranleddes av de ensamma flyktingbarnens behov av ställföreträdare även efter det att barnens situation inte längre föll in under begreppet "trängande fall", t.ex. då barnet erhållit sin slutliga placering i en kommun, se prop. 1996/97:113 s. 14 f.

2.7 Utlänningslagen (1989:529)

Krav på uppehållstillstånd

Enligt huvudregeln 1 kap. 4 § utlänningslagen gäller att utomnordiska medborgare som vistats i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd. Ett uppehållstillstånd berättigar den enskilde till inresa i Sverige och vistelse här under viss tid (tillfälligt uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Uppehållstillstånd kan beviljas antingen med stöd av reglerna i 2 kap., 2 a kap. eller 3 kap. utlänningslagen.

I 2 kap. 4 § utlänningslagen stadgas att uppehållstillstånd kan beviljas personer med anknytning till Sverige. Härvid avses huvudsakligen personer som har anhöriga i Sverige. Vidare kan uppehållstillstånd beviljas av humanitära skäl. Enligt förarbetena kan det vara fråga om personer som på grund av sjukdom eller andra personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd här. Hit

hör också personer som inte omfattas av reglerna om asyl i 3 kap., men där förehållandena i det land till vilket utlänningen skulle behöva resa ändå är sådana att det ter sig inhumant att tvinga honom eller henne att återvända dit, t.ex. ett pågående krig, se prop. 1988/89:86 s. 147. Genom en lagändring år 1997 infördes i portalparagrafen i 1 kap. 1 § utlänningslagen ett stadgande om att barnets hälsa, utveckling och bästa i övrigt särskilt skall beaktas i ärenden som rör barn. I förarbetena anförts härvid att den nya bestämmelsen får betydelse när det gäller att bedöma om tillräckligt starka humanitära skäl för uppehållstillstånd finns, se prop. 1996/97:25 s. 284. Upphållstillstånd kan enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen också beviljas en utlänningsperson som har arbetstillstånd eller som har sin försörjning tryggad på något annat sätt.

2 a kap. utlänningslagen behandlar en särskild form av tidsbegränsade uppehållstillstånd, nämligen uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Sådana uppehållstillstånd kan beviljas personer som omfattas av Europeiska rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av dessa. Direktivet innebär att Europeiska unionens råd med kvalificerad majoritet på EU-kommissionens förslag skall avgöra om det föreligger en massiv tillströmning av fördrivna personer till gemenskapens territorium. Det tillfälliga skyddet gäller i maximalt tre år, men kan upphöra tidigare om rådet beslutar det. Enligt direktivet har den som beviljats tillfälligt skydd även rätt att lämna in en ansökan om asyl.

I 3 kap. utlänningslagen behandlas de fall då uppehållstillstånd kan beviljas för skyddsbehövande. Lagen skiljer härvid på flyktingar och på skyddsbehövande i övrigt. Av regeln i 3 kap. 2 § utlänningslagen framgår att en flykting är en utlänningsperson som befinner sig utanför det land som han är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av sitt hemlands skydd. Även statslösa personer betraktas som flyktingar om de av samma skäl som anges ovan befinner sig utanför det land där de tidigare haft sin vanliga vistelseort. Upphållstillstånd som beviljas en person på grund av att han eller hon är flykting kallas asyl. I 3 kap. 3 § utlänningslagen stadgas att uppehållstillstånd även kan beviljas

personer som visserligen inte är att betrakta som flyktingar enligt 3 kap. 2 § utlänningslagen men som av andra skäl är skyddsbehövande. Sådana skäl kan vara att den enskilde hotas av dödsstraff eller tortyr i hemlandet, att den enskilde behöver skydd på grund av väpnad konflikt eller miljökatastrof i hemlandet eller att den enskilde riskerar förföljelse på grund av sitt kön eller homosexualitet. På samma sätt som i 3 kap. 2 § är 3 kap. 3 § även tillämplig på statslösa personer.

Utredning om barn

I 11 kap. utlänningslagen finns särskilda bestämmelser som syftar till att ta tillvara barns intressen i ärenden om uppehållstillstånd. Således stadgas i 11 kap 1 a § utlänningslagen att det, om det inte är olämpligt, skall klarläggas vad barnet har att anföra i ärendet. I utredningen skall den hänsyn tas till barnets uppgifter som barnets ålder och mognad motiverar. Bestämmelsen har tillkommit mot bakgrund av FN:s barnkonvention och EU:s resolution av den 20 juni 1995. Tanken bakom regeln är att barnet som regel skall höras personligen om det är lämpligt med hänsyn till barnets ålder och mognad, se prop. 1996/97:25 s. 262f.

Enligt 11 kap. 8 § utlänningslagen kan offentligt biträde i vissa fall förordnas för den som ansöker om uppehållstillstånd. Om den som beviljas offentligt biträde är under 18 år och saknar vårdnadshavare här i landet följer av 11 kap 1 b § utlänningslagen att det offentliga biträdet utan särskilt förordnande är barnets ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser.

3 Ensamkommande barn – en bakgrund

3.1 Barn på flykt

Instabiliteten i världen har medfört att många människor idag befinner sig på flykt. Bland dessa finns ett stort antal barn, varav en del på ett eller annat sätt har separerats från sina föräldrar. UNHCR har år 2000 beräknat att antalet ensamma flyktingbarn i Europa uppgår till omkring 100 000 (Separated Children Seeking Asylum in Europe: A programme for Action, UNHCR 2000).

Migrationsverket och Socialstyrelsen har 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)" redogjort för de ensamkommande barnen i Sverige. Den fortsatta framställningen i detta avsnitt bygger på uppgifter från denna skrivelse och på uppgifter direkt från Migrationsverket.

3.2 Statistiska uppgifter

Antalet asylsökande ensamkommande barn i Sverige har varierat genom åren. År 2000 kom 350 ensamma asylsökande barn hit medan antalet år 2001 var 461. Siffrorna är emellertid inte helt tillförlitliga. En enkätundersökning från Integrationsverket år 2001 om barn som fått uppehållstillstånd visade att endast 163 av 210 barn som registrerats som ensamkommande verkligen stod utan vårdnadshavare (Ensamkommande barn, Integrationsverket, 2001). I nästan alla övriga fall hade barnen och deras vårdnadshavare rest in i landet vid olika tillfällen men i nära anslutning till varandra. Barnen hade emellertid inte omregistrerats efter det att vårdnadshavaren anlänt till Sverige. De flesta ensamkommande barn söker asyl, vilket innebär att de blir inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem. Det finns emellertid en del barn som söker uppe-

hållstillstånd utan att begära asyl. Oftast rör det sig om barn som söker uppehållstillstånd på grund av anhöriganknytning eller av humanitära skäl. Dessa barn skrivs inte in i Migrationsverkets mottagningssystem och omfattas inte av statistiken. Under år 2000 beviljades 465 ensamma barn uppehållstillstånd av andra skäl än asyl och år 2001 var antalet 639. Det saknas emellertid uppgifter om hur många av dessa som befann sig i Sverige under utredningstiden, eftersom de flesta ansökningarna gjordes via svenska ambassaden i hemlandet. Utöver de ensamkommande barn som söker asyl eller uppehållstillstånd av andra skäl finns det ett okänt antal ensamma barn som vistas här i landet utan myndigheternas kännedom.

Av Socialstyrelsens och Migrationsverkets skrivelse framgår att av de 468 ensamkommande barn som i april 2002 var inskrivna som asylsökande var det stora flertalet ungdomar. 86 procent, eller 384 personer, var mellan 13 och 17 år gamla. Av de 486 ensamkommande barnen var drygt två tredjedelar pojkar medan en knapp tredjedel var flickor.

Antal asylsökande barn utan vårdnadshavare

1988	390
1989	600
1990	590
1991	680
1992	1 500
1993	750
1994	460
1995	262
1996	40
1997	169
1998	368
1999	236
2000	350
2001	461

Källa: Migrationsverket

De ensamkommande barnens ursprungsländer år 2001

Irak.....	187
Somalia.....	48
Afghanistan.....	34
Bosnien-Hercegovina.....	24
Jugoslavien.....	20
Iran.....	14
Ryssland.....	11
Övriga länder.....	120

Källa: Migrationsverket

Det saknas fullständiga uppgifter om hur stor andel av de asylsökande ensamkommande barnen som har fått tillstånd att stanna i Sverige. Antalet asylsökande ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd har under de senaste åren varierat mellan knappt 100 och drygt 200. En del av de äldre asylsökande ensamkommande barnen hinner emellertid bli myndiga innan beslut om uppehållstillstånd fattas och de omfattas därför inte av statistiken om ensamkommande barn. Handläggningstiden (inklusive eventuell prövning i Utlänningsnämnden) för de ensamkommande barnens ansökningar om asyl var 9-14 månader åren 1996-1998 och ca sju månader åren 1999 och 2000. För år 2001 var den genomsnittliga handläggningstiden ca fem och en halv månad. Regeringen har i sitt regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Migrationsverket satt upp som mål att beslut om uppehållstillstånd eller avvisning avseende ensamkommande barn skall fattas inom tre månader.

Antal asylsökande ensamkommande barn som har fått uppehållstillstånd åren 1997-2001

1997.....	79
1998.....	158
1999.....	172
2000.....	238
2001.....	199

Källa: Migrationsverket

Mottagandet av ensamkommande barn

Enligt Migrationsverket uppmärksammas majoriteten av de ensamkommande barnen i Sverige i samband med att de anmäler sig vid transitenheterna i någon av Migrationsverkets fem regioner för att ansöka om asyl. Det är sällsynt att barnen upptäcks vid den svenska gränsen. Vissa barn har kommit hit med hjälp av s.k. människosmugglare medan andra, oftast yngre barn, har anlänt hit med någon släkting eller annan vuxen person som rest ut ur Sverige sedan barnet lämnats här.

Endast ett fåtal av de ensamkommande barnen har några identitetshandlingar när de ansöker om asyl. 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 sällsynt att dessa kontakter leder fram till en återförening, eftersom barnens föräldrar som regel anser att det är bättre för barnet att det får stanna i Sverige än att det återvänder till hemlandet. Avsaknaden av identitetshandlingar gör det många gånger svårt att avgöra huruvida en person har fyllt 18 år. En del asylsökande utger sig för att vara yngre än 18 år i hopp om att deras asylansökan skall behandlas snabbare och mer förmånligt. Om det uppstår tveksamhet om en asylsökandes ålder kan man ofta bestämma personens ålder genom röntgen av tänder och handleder.

Anledningarna till att ensamma barn kommer till bl.a. Sverige är enligt Migrationsverket varierande. Många av barnen har dock det gemensamt att deras föräldrar har försvunnit på olika sätt eller har bedömt att de saknar möjlighet att skydda sina barn och därför har skickat iväg dem. En betydande del av de barn som under senare år kommit till Sverige är unga kurdiska och irakiska pojkar som velat undgå att bli tvångsrekryterade till militärtjänst i unga år. Under år 2002 har antalet ensamma somaliska barn i Sverige ökat markant.

Några barn ansöker om asyl trots att de har kommit hit av andra orsaker, t.ex. för att komma ifrån en svår hemsituation eller få behandling mot sjukdom. En del barn skickas till Sverige av sina föräldrar som s.k. ankarbarn. Tanken är att föräldrarna sedan barnet erhållit uppehållstillstånd i Sverige också skall ansöka om uppehållstillstånd här och därvid åberopa sin anknytning till det s.k. ankarbarnet. Migrationsverket misstänker att en del barn, bl.a. s.k. gatu- och barnhemsbarn från Europas forna östländerna, ibland

ansöker om asyl som täckmantel för att kunna ägna sig åt kriminalitet. Dessa personer är inte sällan äldre än 18 år, men utger sig för att vara underåriga. Det finns även misstankar om att unga flickor som kommer hit i prostitutionssyfte, s.k. trafficking, uppmanas av sina hallickar att anmäla sig som asylsökande för att inte få problem med de svenska myndigheterna.

När ett ensamkommande barn påträffas placeras det inledningsvis på någon av Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter. Sådana enheter finns i Upplands Väsby, Göteborg, Hallsberg, Alvesta och Gimo. Många av de ensamkommande barnen har emellertid släktingar eller andra bekanta i Sverige som efter godkännande av socialtjänsten i den aktuella kommunen kan ställa upp som familjehem för barnet medan dess ansökan om asyl behandlas. Enligt Migrationsverket bor mer än hälften av de ensamkommande barnen i s.k. eget boende, dvs. hos släkt och vänner. Övriga barn stannar kvar på Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter i s.k. anläggningsboende medan deras ansökan om asyl behandlas. För ett ensamkommande barn som ansöker om asyl förordnas genom Migrationsverkets försorg regelmässigt ett offentligt biträde, och när det är klart var det ensamkommande barnet skall bo under tiden asylutredningen pågår anmäler Migrationsverket även behov av god man för barnet hos den berörda kommunens överförmyndare.

Om det ensamkommande barnet erhåller uppehållstillstånd skall det placeras i någon kommun. I och med att frågan om uppehållstillstånd avgörs upphör Migrationsverkets ansvar för barnet och i stället är det Integrationsverket som tillsammans med kommunerna skall svara för att det ensamkommande barnet introduceras i det svenska samhället. Har barnet vistats hos släktingar eller bekanta medan dess ansökan om asyl behandlats stannar barnet som regel kvar hos dessa. I annat fall får boendeform avgöras av barnets ålder och behov.

4 Närmare om rättsregler som berör frågan om företrädare m.m. för ensamkommande barn i Sverige

4.1 Internationella förmynderskapsfrågor och vårdnadsfrågor m.m.

Allmänt

I svensk internationell privaträtt förekommer som tidigare nämnts två lagvalsprinciper, nämligen nationalitetsprincipen och hemvistprincipen. Nationalitetsprincipen härrör huvudsakligen från de familjerättsliga konventioner som antogs vid Haagkonferensen i slutet av 1800-talet och i början av 1900-talet. Från 1970-talet har emellertid hemvistprincipen vuxit sig starkare och är i dag den dominerande domsrätts- och lagvalsgrunden i svensk internationell privaträtt. Anledningen härtill har varit dels att nationalitetsprincipen i vissa avseenden kommit att strida mot utvecklingen i svensk materiell rätt, dels att Sverige från att ha varit ett utvandringsland vid konventionernas tillträdande blivit ett invandringsland efter andra världskriget, se Jänterä-Jareborg, Svensk domstol och utländsk rätt, 1997, s. 42 ff. Frågan om införandet av en enhetlig hemvistprincip i Sverige för internationellt privaträttsliga förhållanden har varit föremål för utredning under 1980-talet. Familjelagssakkunniga föreslog i sitt slutbetänkande, Internationella familjerättsfrågor, SOU 1987:18, en lag om internationella familjerättsfrågor med hemvistprincipen som utgångspunkt, se s. 69 ff i betänkandet. Förmynderskapsutredningen anslöt sig till Familjelagssakkunnigas slutsatser och föreslog i sitt betänkande, Internationella förmynderskapsfrågor, SOU 1987:73, s. 127 ff, att hemvistprincipen skulle gälla även i frågor om förmynderskap i internationella förhållanden. Förslagen har emellertid ännu inte lett fram till någon lagstiftning.

Prejudiciella frågor

I samband med att ensamma underåriga utomnordiska medborgare anländer till Sverige aktualiseras frågan vem som är att anse som vårdnadshavare och förmyndare för den underårige.

Förmynderskap

Som framgått i avsnitt 2.6 tillämpar Sverige beträffande förmynderskapsfrågor 4 kap. i 1904 års lag som bygger på nationalitetsprincipen, vilket innebär att frågan får bedömas med ledning av lagen i det land där den underårige är medborgare. Nationalitetsprincipen innebär också att de institut som svensk lag erbjuder i förmynderskapsfrågor, t.ex. särskilt förordnad förmyndare samt god man, inte kan användas utan vidare. Många gånger har nämligen ett ensamkommande barn föräldrar eller någon annan person, som enligt hemlandets lag är att anse som barnets förmyndare. Enligt huvudregeln är det således dessa personer som är det ensamkommande barnets ställföreträdare och som skall besluta i förmynderskapsfrågor som rör barnet oaktat att barnet befinner sig i Sverige och föräldrarna eller motsvarande personer någon annanstans. För att förmynderskap skall anses anordnat i hemlandet torde det vara tillräckligt att man där exempelvis betraktar föräldrarna eller någon av dem som förmyndare omedelbart på grund av lag, se Bogdan, Internationell privat- och processrätt, 1999, s. 158.

Vårdnad

Vad gäller frågan om vem som prejudiciellt är att anse som vårdnadshavare för ett ensamkommande barn finns det inte någon lagstiftning som motsvarar 1904 års lag. Den prejudiciella frågan kompliceras vidare av det faktum att utländska vårdnadsavgöranden gäller i Sverige endast under förutsättning av stöd i lag, se NJA 1974 s. 629. Sveriges tillträde till 1980 års Europarådskonvention (se avsnitt 2.4 ovan) innebär att vårdnadsavgöranden som beslutats i de stater som tillträtt konventionen erkänns i Sverige. Vidare erkänns i Sverige nordiska vårdnadsavgöranden enligt förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap. Även schweiziska vårdnadsavgöranden erkänns i Sverige enligt lagen (1936:79) om erkännande

och verkställighet av dom som meddelats i Schweiz. I detta sammanhang skall också nämnas den av Europeiska unionens råd antagna förordningen (EG) 1347/2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar för makars gemensamma barn (Bryssel II-förordningen). Förordningen trädde i kraft den 1 mars 2001 och är till alla delar bindande och direkt tillämplig i Sverige. Enligt förordningen skall ett i en medlemsstat meddelat avgörande om utövande av föräldraansvar över parternas gemensamma barn erkännas i de andra medlemsstaterna utan att något särskilt förfarande behöver anlitas. – Om den förälder som anländer med sitt barn till Sverige är att anse som vårdnadshavare enligt en vårdnadsdom som inte erkänns i Sverige uppkommer således åter frågan vem som skall anses vara vårdnadshavare för barnet här i landet.

Förmynderskapsutredningen framhöll i sitt slutbetänkande, Adoptionsfrågor, SOU 1989:100, i fråga om prejudiciella vårdnadsfrågor, s. 209 ff, följande: Principen bör vara att den eller de som har blivit vårdnadshavare utan särskilt beslut vid barnets födelse kvarstår i denna egenskap även om barnet flyttar till ett annat land där reglerna är annorlunda. Om det emellertid i barnets ursprungliga hemvistland eller i ett annat land dit barnet har flyttat inträffar en händelse som enligt landets lag påverkar vårdnadsfrågan, bör hänsyn tas till detta. Om sålunda föräldrarna vid barnets födelse var ogifta men sedermera ingår äktenskap med varandra och de enligt lagen i det land där barnet då har sitt hemvist automatiskt blir att anse som vårdnadshavare, bör de betraktas som vårdnadshavare även utanför det landet. Det kan inte uteslutas att en tillämpning av regler som de nu föreslagna kan leda till resultat som ur barnets synvinkel är mindre tillfredsställande. Det bör därför beträffande barn som har hemvist i Sverige föreskrivas att svensk lag skall tillämpas, om en tillämpning av det andra landets lag uppenbart skulle strida mot barnets bästa. Härtill kommer möjligheten att med hänvisning till ordre public underlåta att tillämpa en utländsk lag. – Som nämnts tidigare har betänkandet ännu inte lett till någon lagstiftning.

Ur rättspraxis kan nämnas ett rättsfall från Försäkringsöverdomstolen, FÖD 84:14, Sof. 3/1984 s. 24, som avsåg en chilensk kvinna som kom ensam med sin son till Sverige medan barnets far fanns kvar i Chile. Äktenskapet mellan barnets föräldrar hade förklarats ogiltigt av en chilensk domstol år 1968. I samband med att kvinnan år 1979 ansökte om bidragsförskott för sonen uppkom

frågan vem som var att anse som pojakens vårdnadshavare (endast vårdnadshavaren kunde ansöka om bidragsförskott). Försäkringsöverdomstolen kom fram till att frågan skulle bedömas enligt chilensk lag och konstaterade att enligt denna lag hade vårdnaden övergått till kvinnan efter den chilenska ogiltighetsdomen. Därmed var kvinnan berättigad att ansöka om bidragsförskott. Rättsfallet har kommenterats av Lennart Pålsson som konstaterar att det inte framgår av Försäkringsöverdomstolens dom varför chilensk lag ansågs tillämplig. Han anför att lagvalet visserligen kan sägas vara självklart om man ser till anknytningen vid tiden för vårdnadsförhållandets uppkomst (dvs. tiden för ogiltighetsdomen), eftersom saken då skulle bedömas enligt chilensk lag. Lennart Pålsson väcker frågan om bedömningen av tillämplig lag inte borde ha påverkats av den ändring av anknytningen som ägt rum genom att modern och sonen bosatt sig i Sverige. Han konstaterar emellertid att Försäkringsöverdomstolen implicit gjort en distinktion mellan legala vårdnadsförhållanden och (konstitutiva) beslut om vårdnaden. En ändrad anknytningen måste således inte dra med sig ett byte av tillämplig lag när det är fråga om att konstatera ett legalt bestående vårdnadsförhållande och han anför att det tvärtom synes naturligt att en legal vårdnadsrätt, som har uppkommit i kraft av en utländsk lag vars dåvarande tillämplighet står utom tvivel, respekteras här i landet så länge någon ändring inte har skett genom ett domstolsbeslut, se Pålsson, Svensk rättspraxis i internationell familje- och arvsrätt, 1986, s. 119 f.

En fråga som bör belysas i detta sammanhang är situationen då ett utomnordiskt barn anländer till Sverige med endast en av sina föräldrar och denna förälder enligt lagen i barnets hemland inte är förmyndare eller vårdnadshavare för barnet. I en del länder har t.ex. endast föräldrar som är gifta med varandra gemensam vårdnad om sitt barn och i vissa länder är det enbart fadern som är vårdnadshavare och förmyndare för ett barn. Av såväl internationellt privaträttslig doktrin som rättspraxis under senare år framgår att hemvistbegreppet i dag har stor betydelse för bedömningen av vilket lands lag en vårdnadsfråga skall bedömas enligt, i vart fall i de situationer då barnet befinner sig här i landet med åtminstone en av sina föräldrar, se Bogdan, Svensk internationell privat- och processrätt, 1999, s. 204 och Jänträ-Jareborg, Svensk domstol och utländsk rätt, 1997, s. 226 f. I rättsfallen NJA 1992 s. 93 och RH 1993:52, som båda handlar om egenmäktighet med barn, har således svensk

rätt tillämpats beträffande vårdnadsfrågan i fall där barnet och minst en förälder har hemvist i Sverige.

Även om huvudregeln enligt senare rättspraxis synes vara att valet av lag i frågor om vårdnad bestäms av var barnet har sitt hemvist kan svensk rätt i vissa fall komma att tillämpas i vårdnadsfrågor rörande utländska barn som befinner sig i Sverige utan att ha hemvist här. Av 3 kap. 6 § i 1904 års lag följer nämligen att frågor om vårdnad och underhåll kan tas upp i äktenskapsmål. Om barnet vistas i landet skall sådana frågor alltid prövas enligt svensk lag. Bogdan har kritiserat regeln och framhållit att den är ensidig och ofullständig eftersom den inte säger någonting om sådana fall där vårdnads- eller underhållsfrågan uppkommer utanför äktenskapsmål eller där barnet inte vistas i Sverige, se Bogdan, svensk internationell privat- och processrätt, 1999, s. 203.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis gäller beträffande förmynderskapet för ett ensamkommande barn enligt 4 kap. i 1904 års lag att lagen i barnets hemland avgör vem som är att anse som förmyndare för honom eller henne oavsett om barnet har hemvist i Sverige eller endast vistas här kortvarigt. Vad gäller frågan om vem som är att anse som vårdnadshavare för ett ensamkommande barn är rättsläget, förutom i de fall då det finns ett vårdnadsavgörande som erkänns i Sverige, något oklart. Mycket talar emellertid för att ett legalt vårdnadsförhållande består för ett barn som endast vistas här i landet utan ha hemvist här. Med legalt vårdnadsförhållande avses här vårdnad som tillkommer någon med stöd av ett lands lag, t.ex. ett stadgande att barnets föräldrar är dess vårdnadshavare. När barnet får hemvist i Sverige talar praxis och doktrin under senare år för att, om fråga härom uppkommer, vårdnadsförhållandet skall bedömas enligt svensk rätt. Vårdnadsfrågor kan emellertid, som framhållits ovan, under vissa förhållanden komma att bedömas enligt svensk rätt med stöd av 3 kap. 6 § i 1904 års lag utan hinder av att barnet inte har hemvist här. Detta lagrum är emellertid för närvarande föremål för utredning, se Stärkt rättsskydd för barn i gränsöverskridande fall (Ds 2003:5).

Den fortsatta framställningen kommer att ta sin utgångspunkt i det betraktelsesätt som framgår av nyss gjorda sammanfattning, dvs. att förmynderskapet för en utländsk underårig medborgare

alltid skall bedömas enligt lagen i den stat där den underårige är medborgare och att frågor om vårnaden som huvudregel skall bedömas enligt lagen i den stat där barnet senast hade hemvist förutom i de fall då det föreligger ett vårdnadsavgörande som erkänns här.

4.2 Olika former av ställföreträdarskap för ensamkommande barn

Den fortsatta framställningen kommer enbart att ta sikte på ensamkommande barn, dvs. barn som rest in i Sverige utan sina föräldrar eller någon annan vuxen person som har trätt i föräldrarnas ställe, se närmare om definitionen av ensamkommande barn nedan under avsnitt 7.2 och utländska barn som efter ankomsten hit blir ensamma.

4.2.1 Vårdnadshavare

Som nämnts ovan under avsnitt 4.1 är troligen den eller de personer som är vårdnadshavare enligt lagen i barnets hemland också att anse som det ensamkommande barnets vårdnadshavare i Sverige. När barnet är varaktigt skilt från sin vårdnadshavare vållar detta förhållande en rad praktiska problem, eftersom vårdnadshavaren enligt lag ensam har beslutanderätten i dagliga frågor som rör barnets personliga förhållanden, t.ex. bostadsort och skolgång. Även om vårdnadshavaren i hemlandet är känd kan avståndet och bristande möjligheter till kommunikation i praktiken göra det omöjligt för vårdnadshavaren att på ett meningsfullt sätt fatta beslut i frågor som rör barnets personliga förhållanden.

Om vårdnadshavaren är död torde i enlighet med vad som anförts ovan under avsnitt 4.1 lagen i det land där barnet senast hade hemvist avgöra om någon träder i stället för den avlidne. Om det utländska barnet har hemvist här kan utifrån hemvistprincipen, som under senare år fått allt större betydelse inom den svenska internationella privaträtten, hävdas att svensk lag är tillämplig i vårdnadsfrågor rörande barnet och en särskilt förordnad vårdnadshavare utses för barnet enligt 6 kap. 9 § föräldrabalken. Enligt samma resonemang kan svensk domstol utse en särskilt förordnad vårdnadshavare för ett ensamkommande barn med hemvist här i de

fall som beskrivs i 6 kap. 7 § föräldrabalken, nämligen om vårdnadshavaren gör sig skyldig till missbruk eller försummelse eller i övrigt brister i omsorgen om barnet på ett sätt som medför bestående fara för barnets hälsa eller utveckling.

Även om vårdnadsfrågan löses genom att en särskilt förordnad vårdnadshavare utses för barnet innebär detta inte att frågan om förmyndarskap därmed också är löst. Förmyndarskapet för en underårig utländsk medborgare skall ju alltid bedömas enligt lagen i det land där den underårige är medborgare.

Med nuvarande lagstiftning kan således sannolikt en särskilt förordnad vårdnadshavare utses för ett utländskt barn med hemvist här. Den särskilt förordnade vårdnadshavaren kan emellertid inte utan vidare träda i barnets förmyndares ställe. Först när det står klart att förmyndarskap inte kommer att anordnas i det land där barnet är medborgare kan den särskilt förordnade vårdnadshavaren utses att också utföra förmyndarens uppgifter.

I detta sammanhang skall även framhållas att det i frågor om vårdnad saknas en motsvarighet till regeln i 11 kap 1 § första stycket föräldrabalken enligt vilken en god man kan utses att i en förmyndares ställe vårda den underåriges angelägenheter om förmyndaren på grund av sjukdom eller någon annan orsak inte kan utöva förmyndarskapet.

4.2.2 Förmyndare

Enligt uppgifter från Migrationsverket har flertalet av de ensamkommande barnen någon förälder, och därmed också en förmyndare, i hemlandet eller någon annanstans, och det är endast i ett fåtal fall som barnen uppger att båda dess föräldrar är döda.

Om det ensamkommande barnet har kända förmyndare i sitt hemland, t.ex. sina föräldrar, fortsätter dessa att vara förmyndare även då barnet befinner sig i Sverige. I likhet med vad som anförts om vårdnadshavare innebär en sådan lösning praktiska problem med hänsyn till avstånd och bristande kommunikationer m.m. Enligt 4 kap. 3 § andra stycket i 1904 års lag kan under sådana förhållanden en god man förordnas enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken för att sköta förmyndarens uppgifter.

I de fall ett ensamkommande barns förmyndare är döda eller om det är oklart huruvida det finns någon förmyndare i hemlandet kan någon god man inte utses enligt 4 kap. 3 § andra stycket i 1904 års

lag. För ett ensamkommande barn som har hemvist här i landet gäller i stället enligt 4 kap. 2 § i 1904 års lag att Utrikesdepartementet kan efterhöra hos den främmande staten huruvida förmyndarskap kommer att anordnas i barnets hemland. I avvaktan på besked från den främmande staten kan svensk domstol enligt 4 kap. 3 § första stycket i 1904 års lag interimistiskt utse en förmyndare för det ensamkommande barnet. Om den främmande staten svarar att något förmyndarskap inte kommer att anordnas i barnets hemland eller om något svar inte erhålles inom sex månader kan svensk domstol enligt 4 kap. 2 § i 1904 års lag utse en särskilt förordnad förmyndare för det ensamkommande barnet. Därmed uppnås en permanent lösning i förmyndarskapsfrågan. Om den främmande staten svarar att förmyndarskap anordnas i barnets hemland är förmyndaren där att anse som förmyndare för barnet även i Sverige. För det fall förhållandena kräver det kan i så fall en god man utses enligt 4 kap. 3 § andra stycket i 1904 års lag och 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken. För ensamkommande barn som saknar hemvist i Sverige, men väl vistas här, kan några efterforskningar om förmyndarskap i hemlandet enligt 4 kap. 2 § i 1904 års lag inte göras. Det finns dock möjlighet att interimistiskt förordna förmyndare för det ensamkommande barnet enligt 4 kap. 3 § första stycket i 1904 års lag.

I praktiken torde det inte göra någon skillnad om det ensamkommande barnet får en förmyndare eller en god man enligt 11 kap. 1 § föräldrabalken förordnad för sig, eftersom förmyndarens och den gode mannens uppgifter är de samma. Skillnaden ligger i stället i att förmyndare utses av domstol medan god man enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken kan utses av överförmyndaren.

4.2.3 God man

Efter lagändringen år 1997 i 4 kap. 3 § andra stycket i 1904 års lag, se avsnitt 2.6, kan god man förordnas enligt 11 kap. 1 § föräldrabalken för alla ensamkommande barn för vilka förmyndarskap är anordnat i en främmande stat oavsett om de har hemvist i Sverige eller inte. Däremot kan som nämnts ovan god man inte förordnas i de fall där det är okänt huruvida barnet har någon förmyndare i hemlandet.

Ett förordnande av god man för ett ensamkommande barn avser alla förmyndarens uppgifter beträffande barnets förmögenhet och person. Som framgått ovan är det främst den underäriges ekonomiska angelägenheter som ett godmanskap enligt 11 kap. 1 § föräldrabalken avser. Enligt departementspromemorian, God man för ensamma flyktingbarn (Ds 1996:58) s. 19 omfattar den gode mannens uppgift bl.a. att företräda barnet vid rättshandlingar av olika slag (jfr vad som stadgas i 11 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken), såsom att ansöka om studiehjälp, att teckna lägenhetskontrakt och att öppna bankkonto. Att den gode mannens uppgifter huvudsakligen rör det ensamkommande barnets ekonomiska förhållanden framkom även vid översynen av den svenska migrationspolitiken i mitten av 1990-talet. I samband härmed infördes nämligen regeln i 11 kap. 1 b § utlänningslagen som föreskriver att ett offentligt biträde automatiskt är barnets ställföreträdare i det aktuella utlänningsärendet. Härvid framhölls i förarbetena att det ibland kan ta viss tid innan god man är utsedd. Vidare uttalades: "Mot denna bakgrund och med beaktande av det reguljära godmanskapets karaktär och syfte bör alltså den som är förordnad som offentligt biträde för ett ensamt barn vara barnets ställföreträdare i det ärende förordnandet avser", se prop. 1996/97:25 s. 258.

Sammantaget måste således konstateras att det saknas klargörande uttalanden om vad som närmare avses med att vårda den underäriges angelägenheter, något som Socialstyrelsen konstaterade i sitt remissyttrande över departementspromemorian Ds 1996:58. Det torde emellertid stå klart att en god man enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken inte kan företräda en underärig i en situation då det klart föreskrivs att uppgiften ankommer på vårdnadshavaren. I detta sammanhang kan nämnas ett avgörande från Kammarrätten i Stockholm den 20 januari 2003 i mål nr 3318-2002. I målet hade en underärig flicka som vistades i familjehem begärt att få lägga till ett förnamn och ändra sitt efternamn. Flickans far var avliden och modern vistades på okänd ort i Thailand. Enligt 48 § namnlagen skall anmälan om ändring av för- och efternamn för den som är under 18 år göras av barnets vårdnadshavare. För flickan hade enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken förordnats en god man som hade samtyckt till att flickan ändrade sitt namn. Kammarrätten konstaterade att flickans mor i Thailand alltså fick anses vara flickans vårdnadshavare och anförde att den gode mannen enbart trädde i förmyndarens och

inte i vårdnadshavarens ställe. Den gode mannens godkännande av flickans anmälan innebar således inte att kravet i 48 § namnlagen hade tillgodosetts. Med hänsyn härtill avvisades flickans ansökan om namnändring.

Såväl Migrationsverket och överförmyndarna som olika frivilligorganisationer har påtalat bristen på klargörande uttalanden om den gode mannens uppgifter. Organisationen Rädda Barnen har uttalat att många personer i och för sig är intresserade av att ställa upp som gode män för ensamkommande barn men att de inte vågar göra det eftersom det är så oklart vilka uppgifter de skall utföra och vad de har för befogenheter.

Det förekommer även stora variationer i de enskilda gode männens uppfattning om vad som omfattas av deras uppdrag. Enligt Migrationsverket finns det gode män som uppträder som både förmyndare och vårdnadshavare för det ensamkommande barnet, medan andra gode män sällan har kontakt med sina huvudmän. I de kommuner där Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter är belägna finns som regel ett utvecklat samarbete mellan Migrationsverket och kommunens överförmyndare. För barn som har s.k. anläggningsboende tar Migrationsverket respektive kommunen ofta initiativ till kontakter mellan den gode mannen och det ensamkommande barnet samt anordnar sammankomster för att informera de gode männen om uppdraget. I en del kommuner finns emellertid ingen eller endast bristfällig information till gode män för ensamkommande barn, möjligen på grund av att ensamkommande barn inte är någon vanlig förekomst i kommunen. Många gode män vänder sig därför till bl.a. Migrationsverket och kommunernas överförmyndare för att få närmare information om vad uppdraget innebär eller för att få råd i enskilda frågor. Migrationsverket har härvid framhållit att det ofta händer att de i avsaknad av närmare regler om vad som ingår i den gode mannens uppgifter inte kan lämna något klart svar på de gode männens frågor. De flesta frågorna som de gode männen har rör företeelser i de ensamkommande barnens dagliga liv, t.ex. vem som skall sköta kontakter med skola och fritidsaktiviteter. Vidare har Migrationsverket i detta sammanhang påtalat att avsaknaden av en person med befogenhet att bestämma över de ensamkommande barnens boende innebär att Migrationsverket inte kan hindra barnen från att på eget eller annan persons initiativ lämna förläggningen, och det har inträffat att ensamkommande barn har avvikit från en förläggning och sedan inte påträffats.

Enligt uppgift från Migrationsverket finns det stora skillnader mellan kommunernas förmåga att förordna god man för ensamkommande barn. I vissa kommuner förordnas god man inom en vecka från det att behov anmälts medan det i några kommuner aldrig utses någon god man trots att Migrationsverket har anmält behov hos överförmyndaren. En del kommuner har som riktmärke att en god man inte bör ha hand om fler än tre barn. I någon kommun förekommer däremot att en enda person utses till god man för samtliga ensamkommande barn i kommunen. En del av Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter har en förteckning över personer som har åtagit sig att vara god man för ensamkommande barn och när behov av god man anmäls till överförmyndaren i kommunen föreslås samtidigt någon person från listan. Vissa överförmyndare har motsvarande listor över personer som har förklarat sig villiga att åta sig godmanskap för ensamkommande barn.

4.2.4 Offentligt biträde

Reglerna om rätt till offentligt biträde flyttades efter en lagändring år 1997 (prop. 1996/97:9, bet. 1996/97:Ju3, SFS 1996:1619) från rättshjälpslagen till respektive särskilda lagstiftning. Således regleras rätten till offentligt biträde i utlänningsärenden numera i 11 kap. 8 § utlänningslagen. Offentligt biträde kan i dessa ärenden förordnas av polismyndigheten, Migrationsverket eller Utlänningsnämnden. För ensamkommande barns del är det främst Migrationsverket som utser ett offentligt biträde. I förarbetena till 1989 års utlänningslag uttalas att ett offentligt biträde alltid bör förordnas då fråga är om en minderårig asylsökande som inte ens med tolk kan förväntas utföra sin talan på ett från rättssäkerhetssynpunkt betryggande sätt, se prop. 1988/89:86 s. 135. Av 11 kap. 8 § andra stycket utlänningslagen framgår att ett offentligt biträde alltid skall förordnas för barn under 18 år som hålls i förvar enligt 6 kap. 3 § utlänningslagen, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet. Enligt uppgift från Migrationsverket utses i princip alltid ett offentligt biträde för ensamkommande barn. Den som förordnats som offentligt biträde för ett ensamkommande barn är enligt 11 kap. 1 b § utlänningslagen utan särskilt förordnande barnets ställföreträdare i utlänningsärendet. Det skall dock framhållas att ett offentligt biträde endast företräder barnet i utlänningsärendet

och äger inte härutöver besluta i frågor som rör barnets angelägenheter.

4.3 Åtgärder enligt socialtjänstlagen (2001:453)

Migrationsverket har huvudansvaret för alla asylsökande, inklusive de asylsökande ensamkommande barnen, och personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Detta följer av 1 § och 2 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Migrationsverkets bistånd sker i form av kost, logi, bostadsersättning, dagarsättning och särskilt bidrag. Ensamkommande barn som varken är asylsökande eller har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd omfattas inte av Migrationsverkets ansvar.

Socialnämnden i en kommun skall enligt 3 § och 3 a § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. lämna bistånd till de utlänningar som har sökt uppehållstillstånd och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas i landet medan ansökan prövas. Socialnämnden skall även lämna bistånd till utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd om de vistas i kommunen och om biståndet behövs till dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas. Vidare torde socialnämnden i en kommun ha ansvaret för de ensamkommande barn som varken är asylsökande enligt 3 kap. 2 eller 3 §§ utlänningslagen eller har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Utöver vad som nu anförts har kommunerna enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen 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, t.ex. Migrationsverket. Således föreskrivs i 1 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. att den som omfattas av ifrågavarande lag inte har rätt till försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Vad gäller barn och unga i kommunen skall socialnämnden enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen verka för att dessa får en god uppväxt och utveckling samt verka för att de inte dras in i missbruk m.m. Enligt 5 kap. 2 § får socialnämnden härvid, när ett barns bästa kräver det, förbjuda eller begränsa möjligheterna för en person som har sitt hem inom kommunen att i hemmet ta emot andras barn.

Vård i familjehem

Om ett barn behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna skall socialnämnden enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen sörja för att barnet tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Härvid skall enligt 6 kap. 5 § nämnda lag i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Enligt 6 kap. 6 § får ett barn inte utan socialnämndens medgivande 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. Det är enligt 6 kap. 9 § socialnämnden i vårdnadshavarens hemkommun som skall lämna sådant medgivande som avses i 6 kap. 6 §. Om barnet befinner sig i en annan kommun än vårdnadshavarens skall socialnämnden samråda med den kommunen innan nämnden fattar sitt beslut. Det finns emellertid enligt 16 kap. 1 § en möjlighet att flytta över ärenden mellan olika socialnämnder under förutsättning att socialnämnden i den kommun som inte har ansvaret för utredningen samtycker till att ta över ärendet. Om ett barn placeras i familjehem utanför den kommun som har beslutat placeringen har enligt 16 kap. 2 § första stycket den kommun som beslutat om vistelsen ansvaret för det bistånd enligt 4 kap. 1 § (försörjningsstöd) samt det individuellt behovsprövade stöd och de individuellt behovsprövade sociala tjänster enligt 3 kap. 6 § (hemtjänst m.m.) och 5 kap. 1 § och 9 § (stöd åt barn och unga respektive stöd åt missbrukare) som den enskilde kan behöva. Placeringskommunens ansvar upphör emellertid om ärendet överflyttas enligt 16 kap 1 §.

De flesta ensamkommande barn har någon släkting eller annan bekant här i landet som de bor hos i stället för på Migrationsverkets förläggningar. Många gånger har de ensamkommande barnen bott en kortare eller längre tid hos släktingen innan de anmäler sig till Migrationsverket som asylsökande. Som regel placeras de barn som har önskemål härom i familjehem hos släktingar och vänner. Familjehemmen skall emellertid, som nämnts ovan, enligt 6 kap. 6 § socialtjänstlagen godkännas av socialnämnden innan barnet får tas emot för stadigvarande vård och fostran i hemmet. Om ett ensamkommande asylsökande barn placeras i familjehem har Migrationsverket enligt 3 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. alltjämt ansvaret för att sådant bistånd som avses i 13 § samma lag lämnas barnet, nämligen logi,

bostadsersättning, dagersättning och bidrag för tillgodoseende av särskilda behov.

Familjehemsplacering är en frivillig åtgärd som vidtas i samförstånd med den unge och dennes vårdnadshavare, jfr 1 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Enligt 6 kap. 8 § socialtjänstlagen skall socialnämnden en gång var sjätte månad överväga om familjehemsplaceringen fortfarande behövs. Vad gäller ensamkommande barn saknas som regel möjlighet för socialnämnden att samråda med den unges vårdnadshavare angående en familjehemsplacering. En god man för det ensamkommande barnet har endast till uppgift att ersätta barnets förmyndare och det är därför mycket tveksamt om den gode mannen med nuvarande lagstiftning äger rätt att lämna samtycke till en familjeplacering. Som nämnts ovan under avsnitt 4.2.3 förekommer det emellertid i praktiken att vissa gode män anser att de måste uppträda även i vårdnadshavarens ställe och därför engagerar sig i frågor om familjehemsplacering.

När ett ensamkommande barn flyttar till ett familjehem, t.ex. en släkting, gör Migrationsverket som regel en anmälan till den berörda kommunen. I anmälan anges personuppgifter om barnet och uppgift om hos vem barnet vistas. Tanken är härvid att socialnämnden i den berörda kommunen skall utreda om det tilltänkta boendet kan godkännas som familjehem. Migrationsverket och en del kommuner har emellertid uppgett att det i praktiken är mer komplicerat än så. Det råder nämligen osäkerhet hos Migrationsverket och kommunerna om hur långt Migrationsverkets ansvar för barn i eget boende sträcker sig. Vidare kompliceras situationen av att det råder oklarhet om vilken kommun som är att betrakta som barnets vistelsekommun. Ett barn vistas kanske inledningsvis på en barn- och ungdomsenhet i en viss kommun, varefter barnet tillfälligt flyttar till en bekant i en annan kommun för att slutligen flytta till en släkting i en tredje kommun. Ytterligare ett problem är att ensamkommande barn många gånger själv flyttar till t.ex. en släkting innan socialnämnden har hunnit undersöka om det aktuella boendet kan godkännas som familjehem. Migrationsverket har i samband härmed uppgett att i de fall socialnämnden inte godkänner t.ex. en släktings hem som familjehem är det mycket svårt att förmå ett barn som redan har flyttat dit att flytta tillbaka till förläggningen eller till något annat boende. Migrationsverket kan inte tvinga barnet att flytta från släktingen och den gode mannen har enligt verkets uppfattning inte någon befogenhet att besluta i

sådana frågor. Ytterst kan det i sådana situationer bli fråga om att ingripa enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, men det är förhållandevis ovanligt att så sker.

Den rådande situationen har lett till förvirring dels i frågan om vem som skall verkställa utredning om ett visst hem är lämpligt som familjehem, dels i frågan om vilket ansvar vistelsekommunen har för det ensamkommande barnet.

Vad gäller gränsdragningsproblemet mellan Migrationsverkets och kommunernas ansvar för ensamkommande barn skall framhållas att Migrationsverket och Socialstyrelsen i sin skrivelse till regeringen, "Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn)", 2002, har föreslagit att detta problem åtgärdas genom att staten genom Migrationsverket sluter avtal med ett antal kommuner som får i uppdrag att ansvara för mottagandet av ensamkommande barn. Angående den fortsatta beredningen av detta förslag, se nedan under avsnitt 6.

Beträffande frågan om vilken kommun som skall anses vara ett ensamkommande barns hemkommun finns det anledning att inom ramen för utredningsuppdraget göra en mer övergripande översyn av reglerna om behörig domstol och överförmyndare i 11 kap. 25 § föräldrabalken, se nedan under avsnitt 7.7.

4.4 Åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Insatser inom socialtjänsten skall enligt 1 § första stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) göras i samförstånd med den unge och hans vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Enligt nämnda lagrums andra stycke skall dock personer under 18 år beredas vård utan samtycke från vårdnadshavaren eller, om barnet fyllt 15 år, från honom själv i de fall som avses i 2 § och 3 § LVU. I 2 § LVU stadgas att vård skall beslutas om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Enligt 3 § första stycket LVU 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 §

andra stycket LVU följer att vård enligt 3 § LVU även får beredas personer i åldern 18–20 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.

Vård enligt LVU beslutas av länsrätten. Socialnämnden får emellertid enligt 6 § LVU besluta om omedelbart omhändertagande av den som är under 20 år om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård enligt LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försväras eller vidare åtgärder hindras. I brådskande fall får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden förordnat besluta om omhändertagande. Ett beslut om omedelbart omhändertagande skall enligt 7 § LVU underställas länsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades.

Den vård som den unge beretts med stöd av LVU skall enligt 21 § LVU pågå så länge den behövs. Dock skall vården upphöra senast när den unge fyller 18 år (vård som har beslutats med stöd av 2 § LVU) respektive 21 år (vård som har beslutats med stöd av 3 § LVU).

Enligt 21 a § LVU hindrar ett beslut om vård enligt LVU inte ett beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (1989:529). Vården anses härvid upphöra när ett beslut om avvisning eller utvisning har verkställts.

En undersökning bland Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter och de kommuner inom vars område dessa enheter är belägna ger vid handen att det förekommer att ensamkommande barn i varierande omfattning blir föremål för åtgärder enligt LVU. Socialförvaltningarna i de olika kommunerna uppger att de ensamkommande barnen ofta känner sig vilsna och mår dåligt av den ovisshet som väntan på besked i asylfrågan innebär. Detta leder i en del fall till ett aggressivt beteende hos barnet som ibland är så allvarligt att barnet tas omhand enligt LVU. Andra anledningar till ingripande enligt LVU är bl.a. att det ensamkommande barnet ägnar sig åt missbruk av alkohol och andra droger, kriminalitet samt prostitution. I de flesta fall är det personal på Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter som slår larm till socialnämnden att ett ensamkommande barn far illa på något sätt. Det förekommer även att ingripanden enligt LVU görs mot ensamkommande barn som har s.k. eget boende utanför Migrationsverkets förlägg-

ningar. Sådana ingripanden är emellertid mer sällsynta, men mörkertalet beträffande barn som far illa i denna kategori är enligt Migrationsverket sannolikt högre än i den förra. Vissa av Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter uppger att långt ifrån alla fall som anmäls till socialnämnden leder fram till någon åtgärd enligt LVU. Många gånger anser nämligen socialnämnden att det är bättre att det ensamkommande barnet stannar kvar på Migrationsverkets förläggning än att det bereds vård enligt LVU.

5 Nordisk rättsjämförelse

5.1 Finland

Den finska lagstiftningen har detaljerade regler rörande prejudiciella frågor om förmynderskap och vårdnadsfrågor. Enligt den finska lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande finns dessutom en möjlighet att utse en företrädare för ensamkommande barn.

Förmynderskap och vårdnad

Finsk förmynderskapsrätt genomgick i slutet av 1990-talet en förändring, varvid instituten förmyndare och god man ersattes av begreppet intressebevakare som således omfattar de uppgifter som tidigare ankom på en förmyndare respektive god man. Enligt 1 kap. 4 § lagen om förmyndarverksamhet 1.4.1999/442 är normalt ett barns vårdnadshavare också dess intressebevakare. På samma sätt som i Sverige kan emellertid domstol skilja vårdnadshavaren från uppdraget som intressebevakare och förordna någon annan i stället. Intressebevakarens uppgifter framgår av 5 kap. 29 § där det stadgas att intressebevakaren är behörig att företräda sin huvudman vid rättshandlingar som gäller huvudmannens egendom och ekonomiska angelägenheter, om domstolen inte har beslutat något annat när uppdraget gavs eller om något annat inte föreskrivs. Domstol kan under vissa förhållanden förordna intressebevakaren att företräda huvudmannen också i ärenden som gäller huvudmannens person. Intressebevakaren får emellertid inte på huvudmannens vägnar samtycka till äktenskap eller adoption, erkänna faderskap, godkänna ett erkännande av faderskap, upprätta eller återkalla ett testamente eller företräda huvudmannen i andra sådana ärenden som på ett jämförbart sätt är personliga.

Vårdnadsfrågor regleras i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt 8.4.1983/361. Enligt 2 kap. 6 § är båda föräldrarna vårdnadshavare om de är gifta med varandra. Är föräldrarna inte gifta med varandra är modern ensam vårdnadshavare. Om föräldrarna sedermera ingår äktenskap med varandra blir båda vårdnadshavare för barnet. På samma sätt som i Sverige kan föräldrarna enligt 2 kap. 7 § och 8 § genom avtal som godkänns av socialnämnden avtala om vårdnad, boende och umgängesrätt.

Finska domstolars möjligheter att besluta i vårdnadsfrågor överensstämmer i stort med svenska förhållanden. Vissa skillnader finns dock, t.ex. kan en finsk domstol enligt 2 kap. 9 § 1 mom. 4 utse en särskilt förordnad vårdnadshavare att vid sidan om föräldrarna handha vårdnaden om ett barn. Vidare kan en finsk domstol vid behov ge föreskrifter om vårdnadshavarens uppgifter, rättigheter och skyldigheter samt, om barnet har två eller flera vårdnadshavare, besluta om uppgiftsfördelningen mellan vårdnadshavarna.

Internationella förhållanden

Vad gäller förmynderskap för minderåriga utländska medborgare finns i III avdelningen, 1 kap. 28 § lagen angående vissa familjerättsliga förhållanden av internationell natur 5.12.1929/379 ett stadgande som liknar regeln i 4 kap. 2 § i 1904 års lag. Enligt den finska regeln gäller att om en utlänning, som enligt lagen i den stat han tillhör är minderårig, har stadig vistelse i Finland och om enligt samma lag förmyndare för honom bör utses eller kontroll anordnas över förvaltningen av hans egendom, skall rätten inhämta huruvida förmynderskap eller kontroll kommer att anordnas i enlighet med sagda lag. Upplyses det att så ej kommer att ske eller erhålles ej svar inom sex månader skall förmynderskap anordnas enligt finsk lag.

Beträffande frågan vem som enligt finsk rätt är att anse som vårdnadshavare för utländska barn födda utomlands finns en detaljerad regel i 4 kap. 18 § lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt 8.4.1983/361. Enligt detta stadgande gäller följande. Om barnet vid tidpunkten för födseln, äktenskapets ingående eller någon annan händelse som är avgörande för bestämmande av vårdnaden var bosatt i Finland, skall frågan om vårdnad direkt med stöd av lag avgöras enligt finsk lagstiftning. Om barnet inte var bosatt i Finland vid den avgörande tidpunkten skall frågan om vårdnad direkt med stöd av lag avgöras enligt den lag som skall

tillämpas av den behöriga myndigheten i det land där barnet var bosatt vid den nämnda tidpunkten. En främmande stats lag kan emellertid lämnas obeaktad om tillämpningen av den främmande statsens lag skulle leda till ett resultat som uppenbart strider mot de grundläggande principerna i Finlands rättsordning (*ordre public*) eller om tillämpningen av den främmande statsens lag skulle leda till ett resultat som uppenbarligen är oförenligt med barnets bästa. För det fall innehållet i en främmande stats lag inte kan utredas utan oskäligt dröjsmål bestäms vårdnaden enligt finsk lag.

Ensamkommande barn i Finland

Enligt information från Arbetsministeriet i Finland anländer ca 100 asylsökande ensamkommande barn till Finland varje år. Alla ensamkommande barn placeras inledningsvis på en flyktingförläggning. Vissa flyktingförläggningar är specialiserade på mottagning av minderåriga och har grupphem med särskild personal som sköter om de ensamkommande barnens behov av daglig omvårdnad, fostran och nödvändig service. Om det ensamkommande barnet har släktingar i Finland som vill ta hand om barnet skall släktingarna framföra sin begäran härom till grupphemets socialtjänsteman. Innan barnet får flytta till släktingen måste emellertid en rad åtgärder vidtas, bl.a. skall en företrädare för barnet utses och inledande samtal hållas med barnet. Vidare skall socialförvaltningen på den plats där släktingen bor utreda om släktingens hem är ett lämpligt boende för barnet. För barn som har skolplikt skall släktingen dessutom ordna plats i skola för det ensamkommande barnet innan det tillåts flytta dit. Till sist gör socialförvaltningen och det ensamkommande barnets företrädare ett besök hemma hos släktingen, varefter, om allt är i sin ordning, tillåtelse till flyttning ges. Om det ensamkommande barnet beviljas asyl bor det som regel kvar hos sin släkting. För det fall barnet bor på en förläggning anvisas det i samband med uppehållstillståndet en placering i en kommun. Kommunen kan härvid välja mellan olika boendeformer för det ensamkommande barnet, nämligen familjegrupphem, släktingar, boende med tillgång till stöd eller i förekommande fall barnskyddsanstalt. Sedan barnet beviljats uppehållstillstånd förordnas beroende på barnets ålder och behov en vårdnadshavare eller en intressebevakare för barnet, varvid företrädarens uppdrag upphör.

Företrädare för ensamkommande barn

Regler om företrädare för ensamkommande barn finns i 5 kap. lagen om främjande av invandrars integration samt mottagande av asylsökande 9.4.1999/493. Enligt 5 kap. 26 § kan en företrädare utses för ensamkommande barn som erhållit tillfälligt skydd eller ansöker om uppehållstillstånd eller söker asyl. Företrädaren har till uppgift att föra den talan som ankommer på vårdnadshavaren i angelägenheter som gäller barnets person och förmögenhet. Vidare bestämmer han eller hon om barnets boende samt förvaltar barnets förmögenhet. Företrädaren skall i sitt uppdrag bevaka barnets intressen med beaktande av barnets nationella, språkliga, religiösa och kulturella bakgrund. Innan företrädaren fattar beslut i en angelägenhet som gäller barnets person eller förmögenhet skall han diskutera angelägenheten med barnet om detta är möjligt med hänsyn till barnets ålder och utvecklingsnivå samt ärendets natur. I samband med beslutsfattandet skall han eller hon även fästa vikt vid barnets åsikter och önskemål. Till företrädare kan enligt 5 kap. 27 § förordnas en för uppdraget lämplig myndig person som samtycker därtill och som utifrån barnets bästa har förmåga att sköta sitt uppdrag på ett oklanderligt sätt. Företrädare utses och entledigas enligt 5 kap. 30 § av den tingsrätt inom vars domkrets den förläggning där barnet har antecknats som invånare är belägen. Om barnet inte bor på förläggningen är det tingsrätten på den ort där barnet vistas som är behörig domstol. Ansökan om förordnande av en företrädare kan enligt 5 kap. 28 § göras av den förläggning där den minderårige har antecknats som invånare eller av ett sådant organ i den minderåriges vistelsekommun som avses i 6 § 1 mom. socialvårdslagen (ett kollegialt organ som utses av kommunen, utredningens anmärkning). Innan ansökan om företrädare görs skall barnet, om detta är möjligt med hänsyn till barnets ålder och utvecklingsnivå, ges tillfälle att lägga fram sina egna önskemål och åsikter. Regler för företrädaruppdragets upphörande och företrädarens entledigande finns i 5 kap. 29 §. Enligt nämnda lagrum upphör företrädarens uppdrag när det ensamkommande barnet uppnår myndig ålder, om barnet varaktigt flyttar från Finland eller om en vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare utses i Finland för det ensamkommande barnet. En företrädare kan entledigas från sitt uppdrag om han begär det eller om han på grund av sjukdom eller av någon annan orsak är förhindrad eller oförmögen att sköta sitt uppdrag eller om det finns andra särskilda skäl. Om

barnets vårdnadshavare flyttar till Finland skall företrädaren entledigas från sitt uppdrag, såvida inte entledigandet strider mot barnets bästa. Ansökan om entledigande av företrädaren kan göras av företrädaren själv, den förläggning där barnet har antecknats som invånare, ett sådant organ i barnets vistelsekommun som avses i 6 § 1 mom. socialvårdslagen, det ensamkommande barnet om det fyllt 15 år, barnets vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare för barnet.

Tidigare gällde i Finland att en god man utsågs för det ensamkommande flyktingbarnet under asylprocessen. Sedan det ensamkommande barnet beviljats uppehållstillstånd utsågs beroende på barnets ålder och livssituation en god man, förmyndare, vårdnadshavare eller "vårdnadshavare vid sidan om", se regeringens proposition 66/1998 avsnitt 2.2. Denna ordning ansågs emellertid inte tillfredsställande eftersom en god man som förordnats enligt den då gällande lagen om förmyndarskap hade till huvudsaklig uppgift att förvalta en omyndigs förmögenhet. Den gode mannen kunde således inte uppträda som vårdnadshavare. Vårdnadsfrågan kunde inte heller lösas enligt de allmänna reglerna om vårdnad eftersom barnet vid ankomsten som regel inte kunde anses varaktigt bosatt i Finland. Med hänsyn härtill drogs slutsatsen att den gode mannens befogenheter inte var tillräckliga för att kunna representera barnet och dess intressen, se a prop. avsnitt 3.7. I stället föreslogs att ensamkommande barn skulle representeras av en företrädare med befogenhet att utöva såväl förmyndarens som vårdnadshavarens uppgifter.

Beträffande företrädarens uppgifter uttalas i detaljmotiveringen till regeln i 5 kap. 26 § lagen om invandrades integration samt mottagande av asylsökande att företrädaren skall föra det ensamkommande barnets talan i frågor som vanligen ankommer på barnets förmyndare och vårdnadshavare. Vad gäller vårdnaden framhålls att företrädarens befogenheter i tillämpliga delar bestäms av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt 8.4.1983/361. Företrädaren har som uppgift att bevaka barnets intressen hos myndigheter och domstolar i allmänhet och se till att barnets bästa beaktas vid asylprövningen samt vid behandlingen av ansökan om asyl och uppehållstillstånd. Företrädaren skall härvid hålla kontakt med barnets rättsliga biträde. Det är vidare företrädarens uppgift att hjälpa barnet att hålla kontakt med sina släktingar i Finland eller utomlands. Han skall, i mån av möjlighet, rådgöra om barnets framtid med barnets släktingar eller med representanter för den

etniska grupp som barnet identifierar sig med. Vidare skall han hålla kontakt med olika myndigheter i frågor som rör barnet. I viktiga frågor skall han samråda med barnet och i övrigt skall han ge barnet det stöd det behöver. Beträffande tillsynen av en företrädarens åtgärder med barnets förmögenhet gäller i tillämpliga delar reglerna om förmyndarverksamhet. I detaljmotiveringen anges vidare att företrädaren inte är ekonomiskt ansvarig för att vårdnad och omsorg av barnet ordnas. Det ankommer i stället inledningsvis på flyktingförläggningen och därefter på berörd kommun att sörja för att barnet får daglig omvårdnad och fostran eller annan tillsyn.

Vad gäller kvalifikationerna hos den som skall utses till företrädare anges i detaljmotiveringen till 5 kap. 27 § att den föreslagne företrädaren skall vara myndig och ha gett sitt samtycke till att utföra uppdraget. Vidare skall han eller hon kunna utföra uppdraget klanderfritt och med barnets bästa för ögonen. Den som förordnas skall i tillräcklig grad ha kännedom om den minderåriges nationella, språkliga, religiösa och kulturella bakgrund. Adekvata bakgrundskunskaper är nämligen viktiga för att kunna bygga upp relationerna mellan den minderårige och företrädaren och för att skapa ett ömsesidigt förtroende mellan dem. Huvudregeln är att företrädaren inte samtidigt får vara rättsligt biträde åt barnet. En person som arbetar vid en flyktingförläggning bör inte vara företrädare. Barnets eventuella släktingar i Finland bör inte heller prioriteras som företrädare. Inget hindrar att en anställd vid en barnskyddsorganisation eller en socialsekreterare utses till företrädare. Uppdraget bör emellertid även i dessa fall vara frivilligt.

5.2 Danmark

Förmynderskap och vårdnad

Beträffande förmynderskap stadgas i § 2 i vaergemålsloven att den som är vårdnadshavare (forældremyndighedsindehaver) för ett barn också är dess förmyndare (vaerge). Är båda föräldrarna vårdnadshavare utövar de således förmynderskapet gemensamt. Vid förfall för den ene föräldern blir den andre ensam förmyndare. Vid förfall för båda föräldrarna utses en särskild förmyndare.

Vad gäller vårdnaden stadgas i § 4 i lov om forældremyndighed og samvaer att föräldrar som är gifta med varandra eller efter barnets födsel ingår äktenskap med varandra har gemensam vård-

nad om sitt barn. Om föräldrarna bor åtskilda vid barnets födsel är modern ensam vårdnadshavare såvida makarna inte återupptar sammanlevnaden eller, under vissa förhållanden, avger en förklaring att de avser att gemensamt ha vårdnaden om barnet eller träffar avtal om gemensam vårdnad. Om föräldrarna till ett barn inte är gifta med varandra gäller enligt § 5 att modern har ensam vårdnad. Även ogifta föräldrar kan emellertid under vissa förhållanden avge en förklaring att de avser att utöva vårdnaden gemensamt eller träffa avtal om vårdnaden. Om den ene eller båda vårdnadshavarna är förhindrade att utöva vårdnaden om sitt barn kan enligt § 25 en tillfällig vårdnadshavare (midlertidig forældremyndighed) utses för barnet. Den interimistiske vårdnadshavarens uppdrag består så länge barnets ordinarie vårdnadshavare är förhindrade att utöva vårdnaden.

Internationella förhållanden

I dansk internationell privat- och processrätt gäller domicilprincipen (jfr. hemvistprincipen), se avsnitt 4.1. Detta innebär att dansk lag blir tillämplig när den som är föremål för förmynderskap eller vårdnad har domicil i Danmark. I frågor om vem som *i framtiden*, t.ex. vid en vårdnadstvist, skall ha vårdnaden om ett barn som befinner sig i Danmark gäller emellertid att dansk rätt alltid är tillämplig, se Arnt Nielsen, *International privat- og procesret*, 1997, s. 425 f.

Ensamkommande barn i Danmark

Enligt Udlændingestyrelsens statistik anlände under år 2000 157 ensamkommande barn till Danmark. De ensamkommande barnen placeras vid ankomsten till Danmark vid något av de barncenter som drivs av Danska Röda Korset. Härvid utser Danska Röda Korset två kontaktpersoner som svarar för barnets omsorg. Kontaktpersonerna träder emellertid inte formellt i barnets föräldrars ställe. Om barnet inte bor på förläggningen gör organisationen besök i det hem som barnet vistas i för att försäkra sig om att barnet har det bra. Genom Danska Röda Korset utses vidare en bisittare (bisidder) som sköter barnets kontakter med myndigheterna och utgör ett stöd för barnet i asylprocessen. Bisittaren,

som inte heller är någon formell företrädare för barnet, skall vara närvarande vid förhör inför polisen och utlänningsmyndigheterna, varvid han eller hon skall se till att utredningen bedrivs så skonsamt som möjligt och att hänsyn tas till barnets bakgrund och kultur. Vidare har bisittaren till uppgift att förklara för barnet vad asylprocessen innebär och dess rättigheter i denna. Bisittaren fungerar också som en länk till personalen på barncentret och kan t.ex. lämna upplysningar om de särskilda behov som barnet har. Personalen vid barncentret utarbetar en socialrapport i vilken uppgifter om barnets bakgrund och eventuella problem antecknas. För det fall barnet får uppehållstillstånd och anvisas plats i en kommun överförs uppgifterna till kommunen för att underlätta planeringen av eventuell hjälp från kommunens sida. Danska Röda Korset hjälper även till med att eftersöka anhöriga till ett ensamkommande barn om barnet så önskar.

Frågor om asyl behandlas av Udlændingestyrelsen vars avgöranden kan överklagas till Flygtningenaevnet. Det finns ingen motsvarighet till offentligt biträde i den inledande delen av den danska asylprocessen, men om en asylansökan avslås utses som huvudregel en advokat som biträder utlänningsen vid handläggningen av överklagandet i Flygtningenaevnet, se § 55 i udlændingeloven.

Alla ensamkommande barn kan ansöka om asyl i Danmark, men Udlændingestyrelsen avgör på grundval av barnets ålder och mognad om barnets ansökan skall behandlas i den vanliga asylprocessen eller enligt en särskild praxis som innebär att barnet kan beviljas uppehållstillstånd enligt § 9 c udlændingeloven där det stadgas att uppehållstillstånd kan beviljas utlänningsen av särskilda skäl. Normalt behandlas asylansökningar från barn som är 15 år eller äldre enligt den vanliga asylprocessen. Även ansökningar från barn i åldern 12-15 år kan i vissa fall behandlas i den ordinarie ordningen medan ansökningar från barn under tolv år som regel behandlas enligt den särskilda praxisen. Om barnet beviljas uppehållstillstånd med stöd av § 9 c anses dess asylansökan ha förfallit. Det ensamkommande barnet kan emellertid göra en ny asylansökan även efter ett sådant beslut om uppehållstillstånd. Udlændingestyrelsens beslut hur ett ensamkommande barns asylansökan skall behandlas kan överklagas till Integrationsministeriet.

Om Udlændingestyrelsen beviljar det ensamkommande barnet uppehållstillstånd anvisas samtidigt plats i en viss kommun. Anvisningen av plats sker i samarbete med Danska Röda Korset som kan lämna upplysningar om barnets eventuella släktingar i Danmark

och som har uppgifter om barnets särskilda behov. Beroende på barnets ålder och behov kan barnet inkvarteras hos släktingar, i egen lägenhet, i familjehem eller i särskilda grupphem. Sedan det ensamkommande barnet beviljats uppehållstillstånd på grund av asylskäl eller enligt § 9 c i utlaendingeloven och anvisats plats i en kommun övergår ansvaret för barnet till kommunen. Enligt dansk lagstiftning finns det härvid möjlighet att utse en tillfällig vårdnadshavare (midlertidig forældremyndighedsindehaver) för det ensamkommande barnet, men det är sällsynt att så sker i praktiken.

Förslag till ny lagstiftning

I ett lagförslag från år 2002, Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven, föreslås att det i utlaendingeloven införs en möjlighet att utse en representant för ensamkommande barn. Tanken är att alla asylsökande ensamkommande barn skall få en representant snarast möjligt efter ankomsten till Danmark. Representanten skall vara behörig att fatta alla de beslut som normalt ankommer på en vårdnadshavare. I det första skedet av barnets vistelse i Danmark är representantens viktigaste uppgift att ge råd och stöd till det ensamkommande barnet i samband med att ansökan om asyl upprättas och behandlas. Representanten skall härvid vara närvarande vid de förhör som utlänningsmyndigheterna håller med barnet. Om barnet får uppehållstillstånd enligt § 9 c i utlaendingeloven kan representanten hjälpa barnet med att vidhålla sin asylansökan. Vidare kan representanten hjälpa barnet att anlita en advokat i utlänningsärendet. Härutöver skall representanten bistå barnet i dess personliga angelägenheter och vid behov fatta beslut i sådana frågor. Det kan t.ex. röra sig om frågor om skolgång, boende, hälso- och sjukvård samt ekonomiska frågor, se s. 12 f. i lagförslaget.

Beträffande frågan vem som kan utses till representant framhålls i lagförslaget att representanten inte får ha någon koppling till de myndigheter som utreder eller beslutar i frågor rörande det ensamkommande barnets ansökan om asyl. Personer tillhörande Danska Röda Korset, t.ex. bisittaren, och andra ideella organisationer kan vara representanter. Däremot bör inte någon anställd på det barncenter som det ensamkommande barnet vistas på vara representant för barnet. En släkting i Danmark kan vara representant för det ensamkommande barnet under förutsättning att

släktingen har tillräckliga kunskaper i det danska språket och om det danska samhället. Om det kan antas att släktingen kommer att motverka myndigheternas kontakter med barnet, motverka försök till att återförena barnet med dess föräldrar eller handla i strid med barnets egna önskemål och behov bör denne dock inte utses till representant. Det ställs inte några särskilda krav på utbildning eller erfarenhet hos representanten. Representanten får emellertid inte vara straffad eller på något annat sätt ha visat ett beteende som gör honom eller henne olämplig för uppgiften som företrädare. Tanken är att representanten skall få utbildning i sin roll som företrädare för det ensamkommande barnet. Denna utbildning skall ske med hjälp från bl.a. Danska Röda Korset, se lagförslaget s. 11 f.

Tanken enligt lagförslaget är att Udlændingestyrelsen skall anmäla behov av representant till en av Integrationsministeren godkänd organisation, t.ex. Danska Röda Korset. Organisationen skall därefter föreslå en lämplig person som representant för det ensamkommande barnet. Förslaget skickas till statsamtet (en självständig regional institution under Indenrigs- og Sundhedsministeriet) på den plats där det ensamkommande barnet befinner sig, varefter statsamtet formellt utser personen till representant för barnet. Om någon annan person än den som föreslagits av en organisation anmäler till statsamtet att han eller hon också är villig att bli representant för ett ensamkommande barn skall statsamtet ge organisationen möjlighet att komma med synpunkter, varefter statsamtet avgör vem som skall vara representant. Byte av representant beslutas också av statsamtet vars avgöranden skall kunna överklagas till Justitsministeriet (Civildirektoratet).

Representantens uppdrag är tänkt att upphöra när det ensamkommande barnet blir myndigt, om det återförenas med sina föräldrar, om barnets äkta make anländer till Danmark eller, under vissa förhållanden, om barnet ingår äktenskap i Danmark. Uppdraget som representant upphör vidare när det ensamkommande barnet får uppehållstillstånd i Danmark. Dock kvarstår uppdraget till dess att det har utsetts en tillfällig vårdnadshavare (midlertidig forældremyndighed) för barnet. Som nämnts ovan kan statsamtet entlediga representanten och utse en annan person till representant om det är bäst för barnet. Representanten kan också själv begära sitt entledigande.

Enligt lagförslaget bör det alltid utses en tillfällig vårdnadshavare enligt § 25 i loven om forældremyndighed og samvaer när barnet har fått uppehållstillstånd. En sådan vårdnadshavare utses av stats-

amtet. På samma sätt som när en representant skall utses är tanken att en organisation, t.ex. Danska Röda Korset, på anmodan av Udläningestyrelsen skall föreslå en lämplig tillfällig vårdnadshavare för det ensamkommande barnet. Inget hindrar härvid att representanten övergår till att bli tillfällig vårdnadshavare för barnet.

Vad gäller organisationen med bisittare föreslås denna bestå. Om det inte skulle vara möjligt att omedelbart vid barnets ankomst till Danmark utse en representant är det viktigt att bisittaren kan rycka in och bistå barnet vid t.ex. polisförhör. Även efter det att en representant utsetts kan bisittaren fungera som ett stöd för såväl barnet som representanten. Systemet med kontaktpersoner på barncentret föreslås också bestå. Dessa kontaktpersoner skall på samma sätt som i dag ha hand om barnets dagliga omvårdnad.

Beträffande ett ensamkommande barns möjlighet till juridiskt biträde föreslås att ensamkommande barn i framtiden får tillgång till advokat i större utsträckning än i dag, jfr ovan. Enligt lagförslaget skall Udläningestyrelsen alltid utse en advokat för ett ensamkommande barn vars ansökan om asyl skall behandlas i den vanliga asylprocessen. En advokat skall också utses för ett ensamkommande barn som beviljas uppehållstillstånd enligt § 9 c utläningeloven och som väljer att vidhålla sin asylansökan.

Det danska folketinget har antagit det ovan redovisade lagförslaget och de nya reglerna om ensamkommande barn gäller från den 1 april 2003.

5.3 Norge

Under år 2002 kom enligt Utlendingsdirektoratets preliminära statistik drygt 800 ensamkommande barn till Norge. Av dessa kom ungefär hälften från Irak, Somalia och Afghanistan.

Förmyndarskap och vårdnad

Föräldrar som är gifta med varandra har enligt 5 kap. 34 § lov om barn og foreldre gemensamt vårdnaden (foreldreansvaret) om sitt barn. Vid separation eller äktenskapsskillnad kan föräldrarna avtala, om vårdnaden skall vara gemensam eller enskild. För tiden intill dess föräldrarna träffat ett sådant avtal eller domstol avgjort vårdnadsfrågan är vårdnaden gemensam. Om föräldrarna inte är gifta

med varandra har modern enligt 5 kap. 35 § ensam vårdnad om barnet. Ogifta föräldrar kan emellertid träffa avtal om att vårdnaden skall tillkomma dem gemensamt eller fadern ensam.

Den norska förmyndarskapsrätten skiljer mellan tre typer av förmyndare (verger), nämligen verge, setteverge och hjelpeverge. Enligt 2 kap. 3 § första stycket lov om vergemål for umyndige är föräldrarna som regel förmyndare (verger) för sitt barn. Om barnet inte har någon verge kan enligt 2 kap. 3 § andra stycket och 2 kap. 6 § en verge förordnas för barnet. En setteverge motsvarar en god man enligt 11 kap. 2 § förädrabalken och utses enligt 2 kap. 15 § i de fall förmyndaren och den underårige har motstridiga intressen. En hjelpeverge enligt 2 kap. 16 § utses när barnets ordinarie förmyndare är förhindrade att utöva förmyndarskapet, t.ex. då föräldrarna befinner sig i ett annat land eller om det är oklart om föräldrarna lever, jfr god man enligt 11 kap 1 § första stycket förädrabalken.

Internationella förhållanden

I internationellt privaträttsligt hänseende tillämpar Norge i likhet med Danmark domicilprincipen, dvs. tillämplig lag avgörs utifrån i vilket land den enskilde har sitt domicil.

Ensamkommande barn i Norge

Utlendingsdirektoratet (UDI) har det övergripande ansvaret för flyktingmottagningen i Norge. UDI driver inte några egna förläggningar utan ingår i stället avtal med kommuner, humanitära organisationer, privata företag och privatpersoner som står för driften av flyktingförläggningarna. Vid vissa av dessa förläggningar finns gruppboende för ensamkommande barn. Det ensamkommande barnet skall så fort som möjligt efter ankomsten få en verge (om barnets föräldrar är döda) eller hjelpeverge (om barnets föräldrar lever eller om det är oklart om de lever) förordnad för sig, jfr ovan. Det ensamkommande barnet har också rätt till biträde av en advokat. Vad gäller vergens/hjelpevergens uppgifter anges i Håndbok for kommunene om arbeid med enslige minderårige asylsøkere og flyktninger, Barne- og Familiedepartementet, 2000, s.33 ff, att vergen/hjelpevergen skall utöva den juridiska vårdnaden, dvs. när-

vara vid polisförhör och underteckna förhørsprotokoll tillsammans med den underåriga samt ta ställning till om ett eventuellt avslag på asylansökan skall överklagas. Vergen/hjelpevergen äger härvid uppträda i domstol på barnets vägnar. Vidare skall vergen/hjelpevergen ansvara för den underåriges ekonomi. Vergen/hjelpevergen har som huvudregel inte ansvaret för det ensamkommande barnets dagliga omvårdnad, men om det inte finns någon som kan utöva vårdnaden om barnet följer av 5 kap. 39 § lov om vergemål for umyndige att det är vergen (eller hjelpevergen) som skall besluta i frågor om den underåriges underhåll, fostran och skolgång.

Frågan om företrädare för ensamkommande barn utreds för närvarande i Norge. Bl.a. eftersträvas klara riktlinjer för vergens/hjelpevergens behörighet och uppgifter. Antagligen kan mycket av problematiken med företrädare för ensamkommande barn lösas genom en översyn av 5 kap. 39 § lov om vergemål for umyndige.

6 Migrationsverkets och Socialstyrelsens förslag till ny ansvarsfördelning i mottagandet av ensamkommande barn och nytt företrädarinstitut

6.1 Migrationsverkets och Socialstyrelsens redovisning av regeringens uppdrag

Migrationsverket ansvarar för mottagandet av personer som söker asyl eller uppehållstillstånd av andra skäl fram till dess att beslut i asylfrågan eller frågan om uppehållstillstånd har meddelats. Ansvaret innefattar bl.a. att utge ekonomisk ersättning till de kommuner och landsting som är engagerade i de ensamkommande barnen under det att barnens ansökan om asyl behandlas. Sedan uppehållstillstånd meddelats övergår detta ersättningsansvar till Integrationsverket som också ansvarar för uppföljningen av kommunernas introduktionsinsatser. Härtill kommer att kommunerna enligt socialtjänstlagen har det yttersta ansvaret för alla som vistas i kommunen.

Regeringen har uppdragit 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 är att det finns oklarheter beträffande ansvaret för mottagandet av de ensamkommande asylsökande barnen. Uppdraget innefattade bl.a. att förbättra samverkan mellan berörda parter för att de ensamkommande barnen skulle kunna ges samma skydd och stöd som svenska barn samt att utreda huruvida det finns oklarheter i lagstiftningen och vid behov föreslå författningsändringar. Den 3 juni 2002 publicerade Migrationsverket och Socialstyrelsen sin redovisning av regeringsuppdraget, "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 av ansvarsfördelningen i mottagandet av ensamkommande barn samt lagändringar varigenom införs ett nytt institut med företrädare för ensamkommande barn, med mer långtgående ansvar och befogenheter än dagens gode män.

6.2 Samverkan mellan Migrationsverket och kommunerna

Migrationsverket och Socialstyrelsen anger i sin redovisning att det i dag råder oklarhet om vem som har ansvaret i olika hänseenden för de ensamkommande asylsökande barnen. Enligt 2 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. skall Migrationsverket ha huvudansvaret för asylsökande. Det råder härvid osäkerhet hos både Migrationsverket och Socialstyrelsen om hur långt Migrationsverkets ansvar sträcker sig. Reglerna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. tar nämligen över delar av det ansvar som kommunen har för sina invånare enligt socialtjänstlagen. Medan Migrationsverket således har ansvaret för kost, logi och sysselsättning samt utredningen av barnens ansökan om asyl har socialnämnden ytterst ansvaret för alla barn som vistas i kommunen och vidtar åtgärder om någon insats från socialnämndens sida bedöms nödvändig. Detta har fått till följd att både Migrationsverket och kommunen ibland har vidtagit åtgärder rörande ett ensamkommande barn. Omvänt har det ibland inträffat att ingendera parten har gjort något i tron att det har ankommit på den andre att agera i en viss fråga. Vidare är det oklart vilken kommun som är att betrakta som det ensamkommande barnets hemkommun, särskilt när barnet har flyttat från en av Migrationsverkets förläggningar till någon släkting i en annan kommun. Detta har lett till diskussioner och tvistigheter mellan olika kommuner och har ibland resulterat i att ingen kommun har tagit ansvar för det ensamkommande barnet. Det har vidare inträffat att socialnämnden inte har känt till att det vistas ett ensamkommande barn i kommunen eftersom någon anmälan härom inte gjorts till socialnämnden av Migrationsverket.

Vad gäller de ensamkommande barnens boende har Migrationsverket och Socialstyrelsen betonat att det i dag finns brister i den utredning som görs av det ensamkommande barnets behov. Många gånger finns det inte några utredningar eller placeringsbeslut beträffande de barn som bor på Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter trots att det finns barn för vilka förläggingsboende inte är det bästa boendialternativet. Vidare saknas många gånger utredning för att kunna lämna medgivande enligt socialtjänstlagen till att ett ensamkommande barn bor hos en släkting under det att barnets ansökan om asyl eller uppehållstillstånd behandlas. Detta är otillfredsställande eftersom boende hos en släkting i en del fall inte

är lämpligt för barnet. Det är t.ex. inte ovanligt att släktingen tar hand om barnet mer av plikt än av vilja och ork. Ytterligare ett problem rörande de ensamkommande barnens boende är att det inte finns någon som kan hindra anhöriga eller andra personer från att hämta barnet från Migrationsverkets förläggningar.

Med beaktande av vad som nyss sagts 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. Migrationsverkets ansvar begränsas således till att utreda barnens ansökan om asyl medan socialtjänsten i de kommuner som Migrationsverket har träffat avtal med ansvarar för att utreda barnens behov, sörja för deras boende och omvårdnad samt andra former av bistånd. De kommuner som sluter avtal med Migrationsverket skall få möjlighet att specialisera sig och bygga upp en samlad kompetens och erfarenhet kring mottagande och utredning av ensamkommande barn. Kommunerna i fråga skall skapa boendeheter som är särskilt anpassade för de ensamkommande barnens behov samt ha ständig beredskap för mottagande av ett varierat antal barn med olika bakgrund. De kommuner som sluter avtal med Migrationsverket bör vara tillräckligt många och spridda över landet. Den kommun som har slutit avtal med Migrationsverket och som barnet har placerats i skall vara vistelsekommun. Detta skall gälla även om barnet av någon anledning vistas i en annan kommun. Överflyttning av ansvaret för barnet från mottagningskommunen 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. Det skall dock finnas möjlighet för andra kommuner än de som träffat avtal med Migrationsverket att, om det är lämpligt, ta hand om ett ensamkommande barn redan från början. I samband med att Migrationsverket träffar avtal med kommuner om ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn måste verket förvissa sig om att de berörda landstingens resurser beträffande t.ex. barnpsykiatrisk vård är tillfredsställande. Migrationsverket bör vidare få i uppdrag att utarbeta en plan för att i samverkan med Integrationsverket kunna informera och ge stöd åt kommuner, gode män/företrädare och frivilliga organisationer i arbetet med de ensamkommande barnen.

6.3 Statlig ersättning till de kommuner som har särskilt ansvar för mottagandet av ensamkommande barn

Socialstyrelsen och Migrationsverket föreslår beträffande den statliga ersättningen till kommuner och landsting för de ensamkommande barnen att förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. ändras så att:

- a) ersättning utgår så att den täcker de faktiska kostnaderna,
- b) ersättningen utgår till den kommun som haft kostnaderna,
- c) ersättningen utgår för alla utländska barn utan vårdnadshavare som sökt eller avser att söka uppehållstillstånd, och
- d) ersättningen förlängs så att den täcker kostnader tills den unge fyller 21 år.

Så långt det är möjligt bör ersättningen utgå enligt schablon för att minska de administrativa kostnaderna för kommunernas återsökning av utgifter.

Ersättningen till kommunerna med särskilt ansvar för att bygga upp och utveckla verksamheter och kompetens samt ha beredskap för mottagande av ensamkommande barn får avgöras i förhandlingar och avtalas i särskild ordning.

6.4 Ett nytt företrädarinstitut för de ensamkommande barnen

Migrationsverket och Socialstyrelsen har i sin redovisning framhållit att nuvarande ordning vad gäller ställföreträderskapet för ensamkommande barn inte är tillfredsställande. Följande huvudproblem har identifierats.

- det tar ofta lång tid att utse god man
- det är oklart vem som ska ta initiativ till att god man utses
- det är oklart vilken kommun som skall utse god man
- alla barn och ungdomar får inte god man, t.ex. de som snart skall fylla 18 år
- god man kan behövas även efter 18-årsdagen
- det är oklart vilka uppgifter och befogenheter den gode mannen har
- det finns ingen samlad utbildning för gode män för ensamkommande barn

- det finns stora skillnader i hur olika gode män utför sitt uppdrag
- det finns gode män som för vidare uppgifter som barnet lämnat i förtroende
- det finns gode män som har alltför många uppdrag
- det kan vara svårt för en god man att bli entledigad från sitt uppdrag
- det kan vara svårt att rekrytera gode män eftersom ersättningen är ringa

Migrationsverket och Socialstyrelsen har med hänsyn till vad som anförts ovan föreslagit att ett nytt företrädarinstitut med långtgående befogenheter inrättas för de ensamkommande barnen. Företrädarkaren skall kunna förordnas snabbt, helst inom 24 timmar från det att myndigheterna fått kännedom om det ensamkommande barnet. Vidare bör det ställas krav på särskild kompetens hos företrädarkaren för det ensamkommande barnet.

6.5 Fortsatt beredning av förslag till förbättringar av mottagandet av ensamkommande barn

Socialstyrelsens och Migrationsverkets rapport "Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn)" samt Migrationsverkets kostnadsberäkningar av dessa förslag, bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Utgångspunkten för den fortsatta beredningen är att en kommun enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen alltid skall utreda barnets behov av insatser och fatta beslut om var barnet skall bo. Placering kan komma att ske i familjehem, hem för vård eller boende eller på någon av Migrationsverkets gruppboenden. Den statliga ersättningen till kommuner för vissa utredningskostnader m.m. för dessa barn och de närmare grunderna för densamma kommer att prövas efter samråd med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

6.5.1 Konsekvenser för utredningens arbete

Det ingår inte i utredningens uppdrag att föreslå ändringar i frågan om vilka kommuner som skall ansvara för mottagandet av ensamkommande barn eller lämna förslag till regler om hur den statliga ersättningen till kommuner och landsting skall administreras. Där-
emot ankommer det på utredningen att behandla frågan om vilken överförmyndare som skall förordna god man enligt den föreslagna lagstiftningen om god man för ensamkommande barn m.fl. Med hänsyn till vad som nämnts ovan kommer utredningen härvid att utgå ifrån att ensamkommande barn i princip kan tas emot i vilken kommun som helst.

7 Överväganden och förslag

7.1 Utgångspunkter

I samband med 1997 års ändringar i 1904 års lag framhölls behovet av en översyn av reglerna som tar sikte på ställföreträdarskapet för ensamkommande barn. I avvaktan på det arbete med en reform av den internationella familjerätten som pågick gjordes endast vissa justeringar i 1904 års lag, se God man för ensamma flyktingbarn (Ds 1996:58) s. 25 f. Någon reform har emellertid ännu inte kommit till stånd och på senare tid har andra problem kring ställföreträdarskapet för de ensamkommande barnen uppmärksamrats. Dessa problem innefattar, förutom de internationellt privaträttsliga, frågor kring behörigheten hos de personer som är gode män för ensamkommande barn och organisatoriska frågor.

De regler om ställföreträdarskap för underåriga utländska barn som finns i dag härrör från början av förra seklet. Reglerna tillkom utifrån de förhållanden som rådde i Sverige i slutet av 1800-talet och i början av 1900-talet, dvs. den tid då utvandringen från Sverige var omfattande och inslaget av utländska medborgare blygsamt. Under sådana förhållanden föreföll det naturligt att låta lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap bygga på nationalitetsprincipen, eftersom det då blev möjligt att tillämpa svensk rätt på svenska medborgare som befann sig utomlands. I dag är förhållandena i samhället emellertid helt annorlunda. Från att ha varit ett utvandringsland har Sverige blivit ett invandringsland med ett stort antal utländska medborgare som vistas här. En tillämpning av lagstiftning som bygger på nationalitetsprincipen blir under dessa förhållanden mycket svårhanterlig och ibland omöjlig. De konventioner som ligger till grund för 1904 års lag har för övrigt sedan lång tid tillbaka upphört att gälla för Sveriges del.

En annan brist hos nuvarande regler om ställföreträdarskap för utländska underåriga medborgare är att de huvudsakligen tar sikte

på förmynderskapet för den underårige och inte ger något klart svar på vem som skall företräda barnet i personliga angelägenheter. En god man enligt 11 kap. 1 § föräldrabalken för ett ensamkommande barn skall således främst utföra de uppgifter som ankommer på barnets förmyndare, vilket i praktiken har visat sig vara en otillfredsställande ordning. I stället behövs en ställföreträdare som kan utföra uppgifter i såväl förmyndarens som vårdnadshavarens ställe.

Utöver frågan om utformningen av ställföreträdarskapet för ensamkommande barn uppkommer frågan om vem som lokalt skall vara behörig att utse en sådan företrädare. Denna problemställning har nära samband med frågan om behörig domstol och överförmyndare i ärenden om förmynderskap, godmanskap och förvalterskap, och det finns därför anledning att redan inom ramen för detta delbetänkande utreda och överväga ändringar i behörighetsreglerna i 10 kap. 13 §, 11 kap. 25 § och i 16 kap 2 § föräldrabalken, se nedan under avsnitt 7.7.

I den fortsatta framställningen kommer begreppet ensamkommande barn att närmare definieras samt olika lösningsalternativ för ställföreträdarskapet att diskuteras. Därefter kommer det närmare innehållet i ställföreträdarens uppdrag att analyseras. Avslutningsvis kommer frågan om behörig domstol och överförmyndare i frågor om förmynderskap, godmanskap enligt föräldrabalken och enligt den föreslagna lagstiftningen om god man för ensamkommande barn samt i frågor om förvalterskap att behandlas.

7.2 Definition av begreppet ensamkommande barn

Ensamkommande barn

De flesta barn som kommer hit utan förmyndare eller vårdnadshavare är asylsökande, och den statistik som Migrationsverket för över ensamkommande barn avser endast asylsökande barn. Det internationella arbetet med ensamma flyktingbarn tar också främst sikte på barn som söker asyl. Emellertid finns det ett mindre antal barn utan företrädare som ansöker om uppehållstillstånd av andra skäl än asyl, t.ex. på grund av anknytning till någon som har uppehållstillstånd här eller av humanitära skäl. Dessa barn är många gånger lika utsatta som asylsökande barn och det finns därför inte anledning att göra någon åtskillnad mellan å ena sidan ensamma

barn som söker asyl och å andra sidan ensamma barn som ansöker om uppehållstillstånd av t.ex. humanitära skäl. Begreppet ensamkommande barn bör därför omfatta alla barn som kommer till Sverige utan någon medföljande vuxen person som har ansvaret för dem, oavsett anledningen till att barnet söker uppehållstillstånd här.

Under avsnitt 2.2 har UNHCR:s definition av ensamkommande asylsökande barn återgivits. *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.* Definitionen har fått internationell genomslagskraft och enligt utredningens mening torde den kunna tjäna som utgångspunkt för ett närmare klagörande kring frågan om vilka barn som skall anses vara ensamkommande. Med hänsyn härtill kommer utredningens definition av ensamkommande barn i stora delar att bygga på den systematik som UNHCR har valt att använda.

Barn som anländer hit tillsammans med minst en förälder

Barn som anländer hit med någon av sina föräldrar bör inte betraktas som ensamkommande. Med biologisk förälder likställs härvid en adoptivförälder under förutsättning att beslutet om adoption gäller i Sverige, se 3 och 4 §§ lagen (1971:796) om internationella förhållanden rörande adoption.

Principen att ett barn som åtföljs av sin förälder inte är att betrakta som ensamkommande bör gälla även om föräldern inte formellt kan företräda barnet i Sverige. Sådana situationer kan uppstå till följd av att svensk rätt inte utan vidare kan tillämpas i vårdnadsfrågor rörande utländska och statslösa barn som saknar hemvist här, jfr dock regeln i 3 kap. 6 § i 1904 års lag. I stället torde lagen i det land där barnet senast hade sitt hemvist avgöra vem som är vårdnadshavare. Om den utländska lagen pekar ut någon annan än den förälder som anlät tillsammans med barnet som förmyndare eller vårdnadshavare innebär detta att föräldern som åtföljer barnet inte formellt kan företräda detta i Sverige.

Situationen blir densamma om den medföljande föräldern är skild från vårdnaden enligt ett utländskt avgörande som erkänns i Sverige. Barnet bör härvid i och för sig inte betraktas som ensamkommande, men enligt Haagkonventionen om olovligt bortförda barn, se avsnitt 2.4, kan det bli aktuellt att på ansökan överflytta

barnet till den från vilken barnet undanhålls, se 11 § lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn. I detta sammanhang skall också erinras om att för det fall ett utländskt barn far illa till följd av att föräldern brister i omsorgen skall socialnämnden i den kommun där barnet vistas ingripa till den underåriges skydd. Det kan således bli aktuellt att skilja barnet från dess förälder om t.ex. vård i familjehem är nödvändig, men detta innebär inte att barnet blir att betrakta som ensamkommande, jfr. dock vad som sägs nedan angående barn som blir ensamma under vistelsen här.

Vad gäller utländska vårdnadsavgöranden som inte erkänns i Sverige torde frågan om vem som är att anse som vårdnadshavare för ett barn också få avgöras enligt lagen i det land där barnet senast hade sitt hemvist. Om den förälder som åtföljer barnet åberopar ett vårdnadsavgörande till hans eller hennes förmån som inte erkänns i Sverige blir det således avgörande vad nyss nämnda lag föreskriver i fråga om vårdnad. Föreskriver den utländska lagen gemensam vårdnad är den medföljande föräldern att betrakta som vårdnadshavare i Sverige. Om å andra sidan den utländska lagen föreskriver ensam vårdnad till förmån för den andre föräldern kan den medföljande föräldern inte företräda barnet här. I konsekvens härmed gäller att, för det fall den medföljande föräldern är skild från vårdnaden enligt ett avgörande som inte erkänns här, men lagen i barnets hemvistland föreskriver gemensam vårdnad eller ensam vårdnad till förmån för den medföljande föräldern, denne är att betrakta som vårdnadshavare i Sverige.

Inte heller om den medföljande föräldern är ur stånd att vara förmyndare eller vårdnadshavare på grund av sin egen omyndighet bör barnet betraktas som ensamkommande. En omyndig förälder kan emellertid vara att betrakta som ett ensamkommande barn om han eller hon i sin tur inte åtföljs av någon vuxen ställföreträdare.

Det kan tyckas anmärkningsvärt att ett utländskt eller statslöst barn vars medföljande förälder inte formellt kan företräda barnet här på grund av internationellt privaträttsliga förhållanden inte är att betrakta som ensamkommande. Syftet med ett nytt företrädarinstitut för underåriga utländska medborgare är emellertid att tillförsäkra dessa barn en trygg tillvaro i Sverige. En förälder är normalt den person som ett barn hyser störst förtroende för och känner trygghet hos. Det torde också vara naturligt att anta att en förälder som regel alltid mår om sitt barn och sörjer för att det inte far illa, även om föräldern inte formellt företräder barnet. Det

skulle vidare leda för långt att låta en framtida lagstiftning om ensamkommande och ensamma barn omfatta alla utländska eller statslösa barn vars medföljande föräldrar inte formellt kan företräda dem i Sverige. Det är enligt utredningens mening bättre att resurserna koncentreras till att förse helt ensamma barn med en företrädare. Om behörighetsfrågan någon gång skulle ställas på sin spets bör en god man kunna utses enligt 4 kap. 3 § andra stycket i 1904 års lag och 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken. Skulle däremot en medföljande formellt obehörig förälder avlida eller drabbas av svår sjukdom i Sverige skall barnet emellertid betraktas som ensamt och förses med en ställföreträdare enligt den föreslagna lagstiftningen.

Med hänsyn till vad som sagts ovan finns det alltså inte anledning att betrakta de barn som anländer hit med en "obehörig" förälder som ensamkommande. Det kan till och med uppfattas som stötande att någon främmande person skall besluta i ekonomiska och personliga angelägenheter som rör barnet inför föräldrarnas ögon. Att betrakta denna grupp barn som ensamkommande skulle för övrigt strida mot den definition av begreppet ensamkommande barn som UNHCR formulerat. Ett alternativ skulle i och för sig kunna vara att förordna den medföljande föräldern till företrädare för barnet för det fall föräldern inte formellt äger företräda barnet här. En sådan lösning framstår emellertid som konstlad och onödigt omständlig. Vidare skulle en sådan möjlighet kunna missbrukas av en förälder som olovligen har fört bort ett barn från dess rättmätige företrädare.

I sammanhanget skall framhållas att när barnet får internationellt privaträttsligt hemvist i Sverige skall frågor rörande vårdnaden bedömas enligt de vanliga reglerna i föräldrabalken. Eftersom svensk rätt föreskriver gemensam vårdnad som huvudregel kan en tidigare "obehörig" förälder komma att bli vårdnadshavare för barnet då det får hemvist här, dock inte om föräldern i fråga är skild från vårdnaden enligt ett avgörande som erkänns i Sverige.

Barn som anländer hit tillsammans med någon annan vuxen person än sina föräldrar

Barn som anländer hit med en vuxen person som kan anses ha trätt i barnets föräldrars ställe bör inte heller betraktas som ensamkommande. Med att en vuxen träder i barnets föräldrars ställe

menas här att denne enligt lagen eller sedvänjan i det land där barnet senast hade hemvist kan fungera som vårdnadshavare för barnet. Till denna kategori hör också personer som enligt ett vårdnadsavgörande som erkänns här i landet är vårdnadshavare för barnet i fråga. Det centrala är således att den vuxne av svenska myndigheter erkänns som företrädare för den underårige. Ett barn som anländer hit tillsammans med en vuxen person, som inte är dess förälder, vilken åberopar ett vårdnadsavgörande som inte erkänns här bör med hänsyn till vad som nu sagts betraktas som ensamkommande. För att kunna avgöra om ett barn skall betraktas som ensamkommande eller inte fordras ibland upplysningar om innehållet i utländsk familjerätt. Sådan information kan lämnas av Migrationsverket.

Utöver det faktum att den vuxne rent formellt kan fungera som ställföreträdare för barnet här i landet skall den vuxne också själv betrakta sig som den person som bär ansvaret för att barnets olika behov tillgodoses. Barn som anländer tillsammans med någon vuxen person, dock inte sina föräldrar, som inte har för avsikt att ta hand om barnet bör således betraktas som ensamkommande även om den vuxne i och för sig kan fungera som ställföreträdare för barnet. Det är dessvärre inte ovanligt att underåriga utländska barn anländer hit tillsammans med släktingar som känner sig mer eller mindre tvingade att ta hand om barnet trots att de egentligen inte vill eller saknar förmåga att sörja för barnets behov, jfr vad som har sagts ovan under avsnitt 2.2.

Underåriga som har ingått äktenskap eller som ingår äktenskap här intar något av en särställning i frågan om vem som är att betrakta som ensamkommande. Om den underårige är gift med en person över 18 år som han eller hon anländer hit tillsammans med kan det tänkas att lagen i det land där den underårige senast hade hemvist föreskriver att han eller hon står under sin makes vårdnad. Under sådana förhållanden skulle det kunna hävdas att maken har trätt i den underåriges föräldrars ställe och att personen i fråga således inte skall betraktas som ensamkommande. Det torde emellertid strida mot grundläggande värderingar här i landet att acceptera ett synsätt som innebär att en make underordnas den andre, och sannolikt måste en sådan utländsk regel fränkännas verkan med tillämpning av principen om ordre public. Med hänsyn härtill bör även en gift underårig utan medföljande föräldrar betraktas som ensamkommande. I konsekvens med vad som nu har sagts är en underårig gift utländsk medborgare fortfarande att betrakta som

ensamkommande även om hans eller hennes make reser in i landet vid en senare tidpunkt än den underärige.

Barn som blir ensamma eller av någon annan anledning har behov av företrädare

Även om ett barn inte är att betrakta som ensamkommande när det anländer till Sverige kan det under vistelsen här av en eller annan anledning komma att stå utan föräldrar eller annan vuxen ställföreträdare. Så kan vara fallet om barnets föräldrar eller någon annan vuxen ställföreträdare avlider eller drabbas av svår sjukdom under vistelsen här. Vidare kan den situationen inträffa att ett utländskt eller statslöst barns föräldrar eller motsvarande vuxen person avviker utan att ta barnet med sig. Det förekommer tyvärr att utländska föräldrar som befarar att de inte kommer att få stanna i Sverige lämnar sitt barn ensamt i hopp om att den underäriges ansökan om uppehållstillstånd därmed skall behandlas mer förmånligt. Under sådana förhållanden kan det utländska barnet hamna i en situation som inte nämnvärt avviker från den som ett ensamkommande barn befinner sig i vid ankomsten hit.

I situationer som de ovan nämnda bör barnet kunna förses med en ställföreträdare av samma typ som förordnas för de ensamkommande barnen. För att en sådan företrädare skall kunna utses måste emellertid förfallet för den vuxne ha inträffat innan barnet har fått hemvist här. Sedan barnet har fått hemvist här bör nämligen ett eventuellt behov av ställföreträdare tillgodoses enligt de vanliga reglerna i föräldrabalken.

7.3 Ett förbättrat företrädarinstitut för ensamkommande barn m.fl.

Under avsnitt 7.2 har den krets av barn som är i behov av en särskild företrädare definierats. Utöver de barn som i egentlig mening är att betrakta som ensamkommande omfattas även barn som blir ensamma under vistelsen i Sverige. När begreppet ensamkommande barn används i den fortsatta framställningen avses både de barn som saknar föräldrar eller annan vuxen företrädare vid inresan till Sverige och de barn som av en eller annan anledning blir ensamma sedan de kommit hit.

I dag finns endast möjlighet att förse ensamkommande barn med en god man som kan företräda den underårige i frågor som huvudsakligen rör ekonomiska angelägenheter. Det går således inte att för dessa barn utse någon att besluta i samtliga frågor som rör deras personliga angelägenheter. Vidare bygger nuvarande lagstiftning om förmyndarskap för utländska underåriga medborgare på nationalitetsprincipen vilket starkt begränsar möjligheterna för en enligt 6 kap. föräldrabalken särskilt förordnad vårdnadshavare att besluta i frågor som rör den underåriges ekonomiska förhållanden.

En övergång från nationalitetsprincipen till hemvistprincipen inom svensk internationell privaträtt har diskuterats under lång tid, men någon generell övergång har ännu inte genomförts. Även om en sådan ändring hade varit mycket önskvärd med tanke på det betydande antalet utländska medborgare som i dag bor i Sverige, är det inte lämpligt att inom ramen för detta utredningsuppdrag föreslå en så principiellt genomgripande ändring av svensk rätt. För att kunna inrätta ett företrädarinstitut avseende ensamkommande barn som täcker både förmyndarens och vårdnadshavarens uppgifter är det emellertid ofrånkomligt att göra vissa justeringar i 4 kap. i 1904 års lag för att undvika bl.a. att nationalitetsprincipen hindrar de tilltänkta företrädarna att uppträda som förmyndare för det ensamkommande barnet.

Nedan återges olika tänkbara handlingsalternativ som syftar till att skapa ett företrädarinstitut för ensamkommande barn. Gemensamt för de olika alternativen är att den som i framtiden skall företräda ett ensamkommande barn bör ha de befogenheter som tillkommer barnets förmyndare respektive vårdnadshavare. Vidare bör det finnas möjlighet att låta ett tillfälligt ställföreträdarskap övergå i ett permanent sådant när den underårige har fått hemvist i landet.

7.3.1 Ändringar i 1904 års lag

Vid bedömningen av vilka möjligheter som står till buds för att lösa frågan om ställföreträdarskap för de ensamkommande barnen bör inledningsvis förutsättningarna för att göra ytterligare ändringar i 4 kap. i 1904 års lag beaktas.

Ett grundläggande problem med 4 kap. i 1904 års lag är att den endast tar sikte på förmyndarskap. Syftet har således aldrig varit att behandla frågor om den underåriges personliga förhållanden i nämnda

lagstiftning. Det finns inte heller i de konventioner som ligger till grund för 4 kap. i 1904 års lag några regler om hur vårdnaden om en underårig utländsk medborgare skall anordnas. Härtill kommer att 4 kap. i 1904 års lag bygger på nationalitetsprincipen medan rättspraxis och doktrin under senare år talar för en tillämpning av hemvistprincipen i internationella familjerättsliga frågor rörande vårdnad.

Det är i och för sig önskvärt att alla internationella familjerättsliga frågor samlas under en och samma lagvalsprincip, men det bör i så fall ske i samband med en mera fullständig översyn av den svenska internationella privaträtten. Att dessförinnan jämka samman nationalitetsprincipen och hemvistprincipen i en redan föräldrad lagstiftning ter sig mindre meningsfullt. Det är därför utredningens slutsats att nya regler om företrädare för ensamkommande barn inte bör skapas inom ramen för 4 kap. i 1904 års lag. Som nämnts under föregående avsnitt torde det dock vara nödvändigt att under alla förhållanden göra vissa justeringar av reglerna i 4 kap. i 1904 års lag för att kunna utforma ett företrädarinstitut för de ensamkommande barnen.

7.3.2 Särskilt förordnande vårdnadshavare enligt 6 kap. föräldrabalken respektive utökat godmanskap enligt 11 kap. 1 § föräldrabalken för ensamkommande barn m.fl.

Utöver möjligheten att göra ytterligare ändringar i 1904 års lag bör förutsättningarna att skapa regler om ställföreträdarskap inom ramen för föräldrabalkens regler undersökas. I det följande kommer möjligheterna att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt 6 kap. föräldrabalken respektive en god man enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken att analyseras.

Särskilt förordnade vårdnadshavare för ensamkommande barn

Enligt svensk rätt är det möjligt att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare endast under vissa förhållanden, se ovan under avsnitt 2.5. Vad gäller behovet av att snabbt kunna utse en företrädare för ett ensamkommande barn kan svensk domstol enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken besluta interimistiskt i vårdnadsfrågor. För att svensk

domstol skall bli behörig måste emellertid det utländska barnet normalt ha hemvist här. Det skulle således vara nödvändigt att komplettera 6 kap. föräldrabalken med en regel som stadgar att svensk domstol alltid är behörig att fatta interimistiska beslut i vårdnadsfrågor, jfr vad som gäller i finsk lagstiftning.

För att kunna tillgodose ensamkommande barns behov av såväl interimistiska som permanenta vårdnadshavare torde det bli nödvändigt att utöka möjligheterna att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare. För det fall det ensamkommande barnets föräldrar är döda torde inga problem uppstå eftersom 6 kap. 9 § föräldrabalken då blir direkt tillämplig. Om däremot föräldrarna lever men av någon anledning inte kan ta hand om sitt barn uppstår problem eftersom det inte finns någon regel i 6 kap. föräldrabalken som tar sikte på en motsvarande situation. Enligt 6 kap. 7 § föräldrabalken kan en särskilt förordnad vårdnadshavare utses om det kan konstateras att det ensamkommande barnets föräldrar gjort sig skyldiga till missbruk eller försummelser eller i övrigt brustit i omsorgen om barnet. Det är emellertid tveksamt om en förälder kan anses ha förfarit försumligt genom att skicka iväg sitt barn från t.ex. ett krigshärjat område. För att komma till rätta med problemet fordras en ny regel i 6 kap. föräldrabalken med innebörden att domstol skall – och i vissa fall kan – besluta om ändring i vårdnaden om vårdnadshavaren är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden om sitt barn. En sådan regel kan tillämpas även på svenska förhållanden, t.ex. i en situation där föräldrarna till ett barn med hemvist i Sverige försvinner under en resa i utlandet eller då föräldrarna till följd av svår och långvarig sjukdom är oförmögna att utöva vårdnaden om sitt barn.

Ett utökat godmanskap enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken

I dag kan godmanskap anordnas enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken om förmyndaren på grund av sjukdom eller annan orsak inte kan utöva förmynderskapet. Flertalet av dagens ensamkommande barn har med stöd av 4 kap. 3 § andra stycket i 1904 års lag en sådan god man förordnad för sig. En god man enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken träder emellertid endast i förmyndarens ställe. Detta är, som tidigare nämnts, inte någon tillfredsställande lösning eftersom ensamkommande barn som regel

också – och framför allt – har behov av någon som kan träda i vårdnadshavarens ställe.

För att komma till rätta med detta problem skulle godmanskapet enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken kunna utökas så att den gode mannen också kan förordnas att även träda i vårdnadshavarens ställe.

En lösning som innebär en utökning av godmanskapet enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken har i likhet med särskilt förordnade vårdnadshavare den fördelen att den utnyttjar redan befintliga regler i föräldrabalken. Ett utökat godmanskap enligt 11 kap. 1 § skulle även komma svenska barn tillgodo, och det får för övrigt betecknas som en brist i nuvarande lagstiftning att en god man enligt denna paragraf inte kan träda i vårdnadshavarens ställe.

7.3.3 Förslag till lösning

Enligt utredningens mening är de förhållanden som det ensamkommande barnet lever under vid ankomsten till Sverige så särpräglade att de ovan redovisade möjligheterna till lösning framstår som olämpliga. Ensamkommande barn befinner sig som nyss nämnts i en mycket omvälvande situation då de anländer till Sverige. De har härvid särskilda behov som en god man eller en särskilt förordnad vårdnadshavare i allmänhet inte brukar tillgodose. Den person som skall företräda ett ensamkommande barn kommer således att ha delvis andra uppgifter än de företrädare som kan förordnas med stöd av 6 och 11 kap. föräldrabalken. Detta innebär sannolikt också att det måste ställas högre krav på en företrädare för ett ensamkommande barn än på en "vanlig" god man eller en särskilt förordnad vårdnadshavare. En ställföreträdare för ett ensamkommande barn måste kunna utses tämligen omgående, vilket talar mot en lösning som innebär att en interimistisk särskilt förordnad vårdnadshavare utses för barnet. Ett sådant förfarande fordrar nämligen domstols medverkan och kommer sannolikt att innebära en fördröjning. Vidare kommer ett ställföreträdarskap för ensamkommande barn att kräva en hel del regler som uteslutande tar sikte på dessa barn. Att tynga 6 respektive 11 kap. föräldrabalken med regler som har karaktären av speciallagstiftning framstår härvid som olämpligt. Härtill kommer att föräldrabalkens regler rörande god man för närvarande är föremål för översyn inom ramen för utredningens

slutbetänkande. Det är därför väsentligt att nu föreslagna justeringar inte kolliderar med sådana ändringar som kan tänkas bli resultatet av utredningens ställningstagande i övrigt.

Det är med hänsyn till vad som nu anförts utredningens slutsats att regler om ställföreträdare för ensamkommande barn under barnets första tid i Sverige bör skapas inom ramen för en särskild lagstiftning som genom hänvisningar kan utnyttja stora delar av föräldrabalkens regler om god man. Ställföreträdarskapet skall inledningsvis vara en temporär lösning i avvaktan på beslut i frågan om uppehållstillstånd. Om barnet får stanna i landet bör ställföreträdarskapet som regel övergå i en permanent ordning genom att det utses en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt 6 kap. föräldrabalken. Härvid bör som framhållits ovan en ny regel skapas i 6 kap. föräldrabalken som gör det möjligt att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare för barn vars föräldrar är varaktigt förhindrade att sköta vårdnaden om sitt barn.

7.4 God man för ensamkommande barn

Förslag: Genom särskild lagstiftning föreskrivs att en god man för ensamkommande barn och barn som har blivit ensamma här skall utses så snart som möjligt. Den gode mannen skall träda i både vårdnadshavarens och förmyndarens ställe, och utses av överförmyndaren för den kommun där barnet är folkbokfört eller, om det inte är folkbokfört i Sverige, där barnet vistas.

Enligt utredningens ovan redovisade slutsatser bör ett ensamkommande barn eller ett barn som blir ensamt här efter ankomsten förses med en god man som kan företräda barnet fram till dess det får hemvist här.

Även om det företrädarskap som skapas genom den särskilda lagstiftningen således inte kommer att tekniskt inordnas i 11 kap. föräldrabalken hör det föreslagna institutet systematiskt hemma i föräldrabalken. Den nya lagstiftningen kommer att bygga på reglerna om god man i 11 kap. och bör således i stor utsträckning hänvisa till föräldrabalkens regler vad gäller allmänna bestämmelser och tillsyn m.m. Med hänsyn till det mycket nära släktskapet med 11 kap. föräldrabalken bör företrädaren i den nya lagstiftningen benämnas god man.

Den gode mannen skall ha en förmyndares och vårdnadshavares befogenheter och skall kunna träda in direkt vid det ensamkommande barnets ankomst till Sverige. Ett godmanskap enligt den föreslagna lagstiftningen bör kunna anordnas av överförmyndaren. Häremot kan möjligen invändas att den föreslagna formen av godmanskap har likheter med de godmanskap som domstol anordnar enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken. Den omständigheten att ett godmanskap enligt den föreslagna lagstiftningen visserligen kommer att ge den gode mannen stora befogenheter innebär emellertid inte att den underårige får vidkännas en större inskränkning i sin rätt än förut eftersom den unge, till skillnad från en vuxen person, endast i begränsad omfattning själv äger besluta i personliga och ekonomiska angelägenheter. Ett förordnande av en god man för ett ensamkommande barn torde vidare kunna ske utifrån yttre, ganska fasta kriterier. Härtill kommer att det i dag finns en förhållandevis stor kompetens avseende ensamkommande barn hos många överförmyndare. Med hänsyn till vad som nu har sagts bör rätten att förordna god man för ensamkommande barn m.fl. ligga hos överförmyndaren.

Ett alternativ vore att låta Migrationsverket utse god man för ensamkommande barn. En sådan lösning bör enligt utredningens mening undvikas med hänsyn till Migrationsverkets uppgift att utreda och fatta beslut i frågan om uppehållstillstånd. Eftersom den gode mannen har till uppgift att träda i barnets föräldrars ställe är det av yttersta vikt att det inte finns något som kan skada barnets förtroende för denne. Om Migrationsverket skulle utse gode män enligt den föreslagna lagstiftningen finns det en stor risk för att det ensamkommande barnet skulle betrakta denne som en representant för Migrationsverket, vilket kan få till följd att barnet inte vågar anförtro sig åt den gode mannen. Vidare skulle det uppstå problem i frågan om hur tillsynen över de gode männen skulle skötas. Det är således bättre att det är överförmyndaren som utser gode män för ensamkommande barn.

En särskild lagstiftning om god man för ensamkommande barn m.fl. innebär ett frångående av de nuvarande reglerna i 4 kap. 3 § i 1904 års lag. För att undvika en konflikt mellan svensk och utländsk rätt i frågan om förmynderskap bör ensamkommande barn och barn som blir ensamma här genom ett nytt tredje stycke i nämnda lagrum undantas från tillämpningen av de nuvarande reglerna i första och andra styckena.

Eftersom en god man enligt den föreslagna lagstiftningen kommer att ha såväl förmyndarens som vårdnadshavarens uppgifter kan han således även agera på barnets vägnar i ärendet om uppehållstillstånd. Enligt 11 kap. 1 b § utlänningslagen företräder emellertid ett offentligt biträde utan särskilt förordnande det ensamkommande barnet i utlänningsärendet. För att undvika en kollision mellan den gode mannen och det offentliga biträdet måste de båda företrädarnas inbördes behörighet beträffande underåriga utläningar regleras.

7.4.1 Den gode mannens uppgifter

En underårig utländsk medborgare eller underårig statslös person som anländer till Sverige utan sina föräldrar eller någon vuxen person som kan anses ha trätt i föräldrarnas ställe befinner sig i en mycket utsatt situation. Förutom att den underåriga i sådana situationer saknar en vuxen person som han eller hon kan anförtro sig till och som kan ta tillvara den unges intressen finns det risk för att den underåriga utsätts för faror av olika slag eller själv sätter sin säkerhet på spel. Det är därför angeläget att det snarast möjligt utses en vuxen ställföreträdare för den underåriga. I dag kan en god man för ensamkommande barn endast agera företrädare i förmyndarens ställe. Detta är en otillfredsställande lösning eftersom den gode mannen inte kan fatta beslut i de frågor som rör den unges personliga förhållanden, t.ex. boende, skolgång, hälso- och sjukvård etc. För att på ett meningsfullt sätt kunna sörja för den underåriges behov måste den gode mannen få befogenhet att fatta beslut även i frågor som normalt ankommer på barnets vårdnadshavare.

En god man som förordnas enligt den föreslagna lagstiftningen träder i barnets föräldrars ställe vilket innebär att han eller hon är behörig att fatta alla beslut som rör barnet. Uppgiften att vara god man för ett ensamkommande barn handlar ytterst om att tillförsäkra barnet en trygg tillvaro, vilket innebär skyldigheter med därtill knutna befogenheter för den gode mannen.

Det ankommer inte på den gode mannen att fysiskt sörja för den dagliga omvårdnaden och tillsynen av den underåriga, såvida inte den gode mannen även är familjehemsförälder. Den gode mannen skall således inte handla mat, tvätta kläder, skjutsa barnet till skolan etc. Däremot skall han ha regelbunden kontakt med barnet, det hem där barnet vistas, det offentliga biträdet och den skola eller utbildning som barnet deltar i, varvid han skall försäkra sig om att

barnet har det bra. Det skall härvid framhållas att det ankommer på den gode mannen att aktivt verka för att dessa kontakter kommer till stånd och upprätthålls. Den gode mannen skall således hålla sig informerad om den unges situation och vid behov vidta de åtgärder som bedöms nödvändiga. Det kan röra sig om allt ifrån att ge barnet praktiska råd till att lämna samtycke till den underäriges boende. Den gode mannen skall alltid ha barnets bästa för ögonen när han eller hon fattar beslut i frågor som rör den underärige. Dessa beslut skall om möjligt fattas i samråd med den underärige, varvid den gode mannen med hänsyn till barnets ålder och mognad skall beakta den unges önskemål. Barn och ungdomar har ibland svårt att uttrycka vad de känner och den gode mannen måste därför vara lyhörd för de signaler som den unge sänder ut. Framkommer det omständigheter som tyder på att allt inte står rätt till skall den gode mannen vidta lämpliga åtgärder.

En vårdnadshavare har i allmänhet en tillsynsplikt beträffande sina barn. Även de personer som har hand om barnets dagliga omsorg utan att vara vårdnadshavare, t.ex. familjehemsföräldrar, omfattas av denna tillsynsplikt. Om vårdnadshavaren brister i sin tillsynsplikt och barnet vållar tredje man en skada kan vårdnadshavaren bli skyldig att utge skadestånd. I vissa fall kan vårdnadshavaren drabbas av straffrättsligt ansvar för att inte ha hindrat den unge från att begå brott, se t.ex. 9 kap. 1 § körkortslagen som föreskriver att en vårdnadshavare kan dömas till böter om han eller hon uppsåtligen eller av oaktsamhet har underlåtit att göra vad som ankommer på honom eller henne för att hindra barn under 15 år från att köra moped klass II. Eventuell skadeståndsskyldighet är emellertid beroende av bl.a. hur väl vårdnadshavaren känner till barnets sinnelag. Vidare är vårdnadshavarens möjligheter att ingripa också av stor betydelse, se Sund, Tillsyn över barn, 1989, s. 180 ff.

Vad gäller gode män för ensamkommande barn träder dessa i vårdnadshavarens ställe. De kan således i och för sig bli skadeståndsskyldiga för bristande tillsyn av det ensamkommande barnet. Sannolikt kan en sådan skyldighet emellertid uppkomma endast i undantagsfall. Den gode mannen är ju normalt inte ansvarig för den dagliga fysiska omvårdnaden och har således högst begränsade möjligheter att hindra barnet från att företa skadegörande handlingar under t.ex. lek och spel. Ansvaret för tillsyn torde i stället ligga på den som sörjer för den dagliga omsorgen, t.ex. en familjehemsförälder. Om den gode mannen emellertid får reda på någon

omständighet som kan innebära att barnet riskerar att skada någon annan är han skyldig att själv vidta åtgärder eller tillse att någon annan gör det.

Den underåriges ekonomiska förhållanden

Vad gäller den underåriges ekonomiska förhållanden ankommer det på den gode mannen att i enlighet med bestämmelserna i 13 kap. föräldrabalken sörja för att eventuella tillgångar som barnet har med sig eller erhåller här förvaltas på ett säkert och bra sätt. Den gode mannen skall härvid företräda barnet vid öppnandet av bankkonto och biträda vid köp av varor som inte täcks av barnets fickpengar, t.ex. dyrare kläder och elektronikvaror. En underårig som har fyllt 16 år får emellertid själv förfoga över vad han eller hon har förvärvat genom eget arbete. För personer som snart blir 18 år kan det bli aktuellt att företräda den underåriga vid tecknandet av hyreskontrakt avseende bostadslägenhet. Vidare ankommer det på den gode mannen att hjälpa till med att ansöka om olika former av ekonomiska bidrag, t.ex. studiebidrag. Skulle barnet hamna i en rättslig tvist företräds det i de flesta fall av den gode mannen, se 11 kap. 1 § rättegångsbalken. Rör tvisten t.ex. egendom som en underårig har förvärvat genom eget arbete får han eller hon dock själv föra talan. För det fall barnet företräds av den gode mannen i en tvist ankommer det på denne att bl.a. ta ställning till om ett juridiskt biträde skall anlitas.

Ytterligare om den underåriges personliga förhållanden

Beträffande den underåriges personliga förhållanden skall den gode mannen hålla kontakt med det familjehem eller anläggningsboende som barnet befinner sig i. Den gode mannen skall också hålla kontakt med socialnämnden i den kommun där barnet är placerat eller skall placeras, varvid han skall förvissa sig om att familjehemsutredning sker och förmedla uppgifter om barnet och dess behov till socialnämnden. Om barnet har särskilda behov, t.ex. på grund av sjukdom eller handikapp, åligger det den gode mannen att ansöka om bistånd enligt socialtjänstlagen eller enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Även i övrigt åligger det den gode mannen att vid behov förmedla kontakt mellan barnet

och hälso- och sjukvården. Vidare skall den gode mannen som ovan nämnts hålla sig informerad om den unges skolgång och delta i skolans utvecklingssamtal rörande barnet. Det är härvid den gode mannen som skall lämna samtycke till att den underårige får följa med på skolresor etc.

Skulle den underårige bli utsatt för brott skall den gode mannen stötta barnet vid eventuella förhör och hålla kontakt med polis, åklagare och målsägandebiträde. Vidare skall den gode mannen, om brottet rör egendom som den underårige inte själv får råda över, företräda barnet enligt 20 kap. 14 § rättegångsbalken. Om den underårige själv begår kriminella handlingar skall den gode mannen underrättas om händelsen och kallas till de förhör som hålls med den unge, se 5 och 33 §§ lagen (1964:167) om unga lagöverträdare. Den gode mannen skall hålla sig informerad om ärendets utveckling. Vidare skall han eller hon vara närvarande vid meddelandet av en eventuell åtalsunderlåtelse, se 18 § nämnda lag. Om ärendet leder till åtal skall den gode mannen underrättas härom eller, om fängelse kan följa på brottet, kallas att höras i målet, se 26 § nämnda lag. Det faktum att den gode mannen biträder den unge i dessa sammanhang innebär inte att barnet förtas rätten till målsägandebiträde eller offentlig försvarare.

Den gode mannen skall också hålla sig informerad om hur ärendet om uppehållstillstånd utvecklas och härvid hålla kontakt med den underåriges offentliga biträde och vid behov närvara vid eventuella förhör. Skulle den underårige inte beviljas uppehållstillstånd skall den gode mannen gå igenom beslutet tillsammans med den underårige och det offentliga biträdet för att ta ställning till om det skall överklagas. I samband härmed skall framhållas att den gode mannen skall medverka till de försök som görs att etablera kontakt mellan den underårige och dennes föräldrar för att om möjligt få till stånd en återförening här eller någon annanstans i världen.

Om den underårige får uppehållstillstånd i Sverige skall den gode mannen medverka vid planeringen för barnets framtid, t.ex. var och hur den unge skall bo och vilken skolgång eller annan utbildning som är lämplig. Vidare skall den gode mannen tillse att barnet registreras i folkbokföringen. Vad gäller barnets boende får den gode mannen vägra barnet att bege sig till eller från en viss plats. Skulle barnet avvika från förläggningen eller familjehemmet äger den gode mannen rätt enligt 21 kap. 7 § föräldrabalken hos länsrätten begära att barnet skall flyttas tillbaka. I avsnitt 7.4.2 görs en

närmare analys av problemet med ensamma barn som avviker från anvisat boende.

Den gode mannen skall även efter det att den underårige fått uppehållstillstånd se till att denne har det bra i sitt boende och deltar i skolarbetet. Om barnet avser ansöka om svenskt medborgarskap skall den gode mannen företräda barnet inför skattemyndigheten.

Gode män omfattas inte av någon tystnadsplikt. Det ligger emellertid i uppdragets natur att en god man för ett ensamkommande barn inte bör föra vidare något som barnet har berättat för honom i förtroende eller yppa känslig information som, om den förs vidare, kan skada barnet. Den gode mannen ersätter barnets föräldrar, som ju inte heller omfattas av någon tystnadsplikt, och skall hela tiden ta tillvara den underåriges intressen och verka för barnets bästa. Att införa regler om tystnadsplikt för gode män har hittills inte ansetts nödvändigt, men för det fall en sådan lagstiftning skall införas bör den ta sikte på alla typer av gode män, således inte endast gode män för ensamkommande barn. Ett sådant projekt är emellertid inte möjligt att genomföra inom ramen för nuvarande utredning. Den omständigheten att en god man inte omfattas av någon tystnadsplikt får emellertid inte innebära att den gode mannen vägras att ta del av information rörande barnet eller att vara närvarande vid t.ex. förhör med den underårige.

Särskilt förordnad vårdnadshavare

Sedan uppehållstillstånd meddelats och barnet har fått hemvist i Sverige skall som regel en särskilt förordnad vårdnadshavare utses för den unge. Om en särskilt förordnad vårdnadshavare utses innebär detta att godmanskapet skall upphöra. För det fall den gode mannen inte övergår till att vara särskilt förordnad vårdnadshavare skall han eller hon sammanträffa med den eller dem som i stället erhållit uppdraget. Härvid skall den gode mannen lämna uppgifter om den underårige och dennes eventuella behov etc.

Ansökan om uppehållstillstånd

Förslag: I 11 kap. 1 b § utlänningslagen (1989:529) föreskrivs att barn som har fyllt 15 år själv får föra sin talan i ärenden enligt ifrågavarande lag.

Artikel 22 i FN:s barnkonvention föreskriver att konventionsstaten skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn som söker flyktingstatus eller anses som flykting i enlighet med tillämplig internationell eller nationell rätt och tillämpliga förfaranden, och oberoende av om det kommer ensamt eller är åtföljt av sina föräldrar eller någon annan person, erhåller lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet av de tillämpliga rättigheter som anges i konventionen och i andra internationella instrument rörande mänskliga rättigheter eller humanitär rätt som staten tillträtt.

I artikel 4.1 i Europeiska Unionens råds resolution den 26 juni 1997 om underåriga medborgare i tredje land utan medföljande vuxen föreskrivs att varje underårig utan medföljande vuxen bör ha rätt att ansöka om asyl, men medlemsstaterna kan förbehålla sig rätten att kräva att en underårig, under en viss av medlemsstaten fastställd ålder, inte kan ansöka om asyl i medlemsstaten utan biträde av en förmyndare, en särskilt utsedd vuxen företrädare eller institution.

Av artikel 22 i FN:s barnkonvention får anses följa att ett barn skall ha rätt att få en ansökan om asyl behandlad. I artikel 4.1 i rådets resolution ges dock en medlemsstat rätt att kräva att barnet vid ansökan om asyl biträds av en ställföreträdare.

Ett barn kan vara part i en fråga om uppehållstillstånd. Däremot kan det ifrågasättas om barnet är behörigt att med rättslig verkan anhängiggöra en ansökan om uppehållstillstånd hos Migrationsverket. Det skall framhållas att Sverige inte har ställt upp något särskilt krav på lägsta ålder hos den som ansöker om asyl. En ansökan om asyl utgör ett förvaltningsärende och frågan är vilken betydelse levnadsåldern skall tillmätas i sådana fall. Förvaltningslagen innehåller inga allmänna bestämmelser om lägsta ålder för att anhängiggöra ett ärende. Däremot finns det i viss förvaltningsrättslig lagstiftning särskilda bestämmelser som föreskriver en viss lägsta ålder för att den enskilde själv skall få föra sin talan. I 11 kap. 10 § socialtjänstlagen och 36 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga uttalas att personer som har fyllt 15 år själv får föra sin talan.

Utlänningslagen innehåller inte någon bestämmelse om lägsta ålder för att en person själv skall få ansöka om uppehållstillstånd. Frågan är då vad som händer om en person under 18 år på egen hand ansöker om t.ex. asyl.

Doktrinuttalanden inom förvaltningsprocessen tyder på att om det inte finns någon särskilt uppställd åldersgräns kan en förvaltningsrättslig fråga som gäller personliga angelägenheter anhängiggöras av var och en som bedöms ha tillräcklig mognad och omdöme för att göra det (se t.ex. Wennergrens kommentar till 5 § förvaltningsprocesslagen, Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar, 2001, s 114 f). Dessa uttalanden tar visserligen sikte på förvaltningsprocesslagen och inte förvaltningslagen, men mycket talar för att samma synsätt gäller också vid en tillämpning av den senare lagstiftningen. I samband med översynen av reglerna om vårdnad och umgänge i föräldrabalken år 1983 uttalade departementschefen beträffande 6 kap. 11 § föräldrabalken att för barnet innebär vårdnadshavarens bestämmanderätt att barnet i princip skall följa vad vårdnadshavaren beslutar om. Vårdnadshavaren skall emellertid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Vårdnadshavaren får dock inte avbörd sig sitt ansvar för barnet genom att låta barnet självt bestämma i en omfattning som det inte är moget för, se NJA II 1983 s. 19. Uttalandet tyder på att ett barn självt kan besluta i vissa frågor. Walin och Vängby uttalar beträffande regeln i 6 kap. 11 § föräldrabalken bl.a. följande. Barnet har otvivelaktigt rätt att själv handla i åtskilliga personliga angelägenheter. I vissa fall finns uttryckliga bestämmelser, så t.ex. redan i nästföljande 12 § som handlar om arbetsavtal. I andra fall anses barnet kunna bl.a. föra talan i personliga angelägenheter, om det har tillräckligt omdöme, utan att någon bestämmelse därom finns (Föräldrabalken En kommentar Del I, avsnitt 6:52).

Av det ovan sagda torde följa att en person under 18 år kan ansöka om asyl under förutsättning att han bedöms vara tillräckligt mogen för att göra en sådan ansökan. Skulle den underårige inte anses vara så pass mogen uppkommer frågan hur den gjorda ansökan skall behandlas. Barnet får då anses formellt obehörig att föra sin egen talan och i princip skulle dess ansökan om asyl kunna avvisas. I 4 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs emellertid en serviceskyldighet för det allmännas företrädare. Enligt denna bestämmelse skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som

rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Hellners och Malmqvist framhåller i sin kommentar till nyss nämnda lagrum att ett beslut om avvísning får meddelas endast om parten först fått tillfälle att bota bristen i framställningen men låtit bli att göra det. I detta hänseende torde 5 § förvaltningsprocesslagen tjäna till ledning. I denna bestämmelse utsågs för förvaltningsdomstolarnas del att om en ansöknings- eller besvärshandling är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak, domstolen skall förelägga sökanden eller klaganden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att hans talan annars inte tas upp till prövning (se Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 1999, s.60 f).

Framställningen ovan leder till slutsatsen att om ett barn ansöker om asyl men på grund av sin låga ålder bedöms sakna behörighet att föra sin egen talan måste Migrationsverket förelägga barnets ställföreträdare att föra den underåriges talan i frågan om asyl och i samband därmed erinra denne om att barnets ansökan annars inte kommer att prövas. Först om ställföreträdaren inte efterkommer föreläggandet kan barnets ansökan avvisas.

Nuvarande ordning för behandling av underårigas ansökningar om uppehållstillstånd kan vara besvärlig att tillämpa. Det kan således vara svårt att avgöra om ett barn är tillräckligt moget att själv ansöka om uppehållstillstånd. En ordning med en fastställd åldersgräns för vem som själv kan ansöka om uppehållstillstånd är enligt utredningens mening att föredra framför dagens system.

Vid bedömningen av vid vilken ålder en person kan anses vara tillräckligt mogen att ansöka om asyl kan ledning sökas i annan förvaltningsrättslig lagstiftning. Som nämnts ovan föreskrivs i 11 kap. 10 § socialtjänstlagen att personer som har fyllt 15 år får föra sin egen talan i mål och ärenden enligt socialtjänstlagen. Samma åldersgräns gäller för att få föra sin egen talan i mål och ärenden enligt lagen (1990:52) med bestämmelser om vård av unga, se 36 § i nämnda lag. Enligt utredningens uppfattning torde 15 år vara en lämplig åldersgräns även i fråga om rätten att föra sin egen talan enligt utlänningslagen. En sådan åldersgräns innebär således att den som har fyllt 15 år själv får ansöka om uppehållstillstånd i Sverige. 15 års regeln bör enligt utredningens mening föras in i 11 kap. 1 b § utlänningslagen, se även nedan under avsnitt 7.5.

Skyldighet för god man och offentligt biträde att ansöka om asyl

Förslag: I 11 kap. utlänningslagen (1989:529) införs en ny paragraf, 1 c §, som föreskriver att en god man eller ett offentligt biträde har en skyldighet att ansöka om uppehållstillstånd för barnet om barnet har behov av ett sådant tillstånd.

Som framgått ovan ansöker de flesta ensamkommande barn om asyl eller uppehållstillstånd av andra skäl vid ankomsten till Sverige. En ansökan om asyl berör barnets personliga förhållanden och det faller inom den gode mannens befogenhet att göra en sådan ansökan på barnets vägnar.

För det fall det ensamkommande barnet är under 15 år kan det enligt förslaget ovan inte själv ansöka om uppehållstillstånd. Det ankommer i stället på den gode mannen eller i förekommande fall det offentliga biträdet att hjälpa barnet med en sådan ansökan. Denna uppgift kan synas vara självklar för de flesta gode män och offentliga biträden, men det finns inte någon uttalad skyldighet att biträda barnet med en sådan ansökan. Om ett barn under 15 år ansöker om uppehållstillstånd skall Migrationsverket enligt vad som uttalats ovan förelägga barnets ställföreträdare, dvs. som regel den gode mannen eller det offentliga biträdet, att utföra barnets talan. Migrationsverkets föreläggande innebär emellertid inte heller någon skyldighet för ställföreträdaren att föra barnets talan i nu aktuellt hänseende.

Om den gode mannen eller det offentliga biträdet vägrar att föra barnets talan, kanske med motiveringen att det är utsiktslöst, riskerar barnet att betagas sin rätt enligt FN:s barnkonvention att få sin ansökan om asyl prövad. Med hänsyn härtill bör det enligt utredningens mening i utlänningslagen föreskrivas att den gode mannen eller det offentliga biträdet har en skyldighet att ansöka om uppehållstillstånd för barnet om barnet har behov av ett sådant tillstånd. Vid bedömningen om barnet har ett sådant behov skall den gode mannen fästa avgörande vikt vid vad barnets bästa kräver. Den gode mannen skall, om det inte är olämpligt, efterhöra vad barnet har för inställning till att ansöka om uppehållstillstånd, varvid han skall ta den hänsyn till barnets uppfattning som barnets ålder och mognad motiverar.

Det skall avslutningsvis framhållas att den omständigheten att ett barn som har fyllt 15 år självt får ansöka om uppehållstillstånd inte innebär att den gode mannen eller det offentliga biträdet där-

med befrias från sin uppgift att företräda barnet i denna fråga. Har barnet en önskan om att ansöka om uppehållstillstånd skall således den gode mannen respektive det offentliga biträdet i enlighet med vad som sagts ovan ge in en sådan ansökan även om barnet har fyllt 15 år. De skall vidare hjälpa barnet i ett av den underårige redan anhängiggjort ärende.

7.4.2 Barn och ungdomar som avviker från flyktingförläggningar

Under senare tid har problemet med ensamkommande barn som försvinner från Migrationsverkets anläggningar uppmärksammas. Under år 2001 försvann drygt 80 underårige enligt uppgift från Migrationsverket. Anledningarna till att barnen försvinner är flera. Många barn "går under jorden" i samband med att de får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd, varefter de lever gömda eller försöker ta sig vidare till något annat land för att ansöka om uppehållstillstånd där i stället. Vissa barn som försvinner rekryteras till prostitution eller till kriminella gäng. Enligt uppgifter från polisen finns det misstankar om att barn hämtas från andra länder enbart för att användas till prostitution i Sverige. Dessa farhågor bekräftas av Migrationsverket som misstänker att prostituerade underårige uppmanas av sina hallickar att anmäla sig som asylsökande för att undvika problem med de svenska myndigheterna. Oavsett anledningen till att ett barn försvinner från en förläggning finns det stor risk att de utan någon vuxens tillsyn skadas eller skadar sig själva.

Migrationsverket misstänker att vuxna personer som på olika sätt vill utnyttja barnen tar kontakt med dessa direkt på förläggningen. Personalen på barn- och ungdomsenheterna anser sig härvid inte ha någon befogenhet att hindra barnet från att frivilligt lämna förläggningen med någon okänd person. De okända personerna presenterar sig ibland som släktingar till den underårige, men det förekommer också att de vägrar att uppge vilka de är. Saken kompliceras av att inte heller barnen vill berätta för personalen vem den vuxne personen är, vart de tänker bege sig och när de avser att komma tillbaka.

De gode män som i dag företräder ensamkommande barn kan inte träda i vårdnadshavarens ställe och kan således inte fatta beslut i fråga om barnets boende. Utredningens förslag om god man för ensamkommande barn innebär emellertid att det skapas en sådan

möjlighet. Den gode mannen kan således förbjuda barnet att flytta till någon ny plats och han eller hon kan också kräva att den underårige återförs till sitt ursprungliga boende. Det faktum att det finns någon vuxen person som kan bestämma över det ensamkommande barnets boende är med andra ord en betydande förbättring jämfört med dagens förhållanden. Emellertid bör det redan här framhållas att den föreslagna ändringen inte ensam hindrar barn och ungdomar från att även i framtiden bege sig från sitt anvisade boende. Den gode mannen bor nämligen som regel inte tillsammans med barnet och även om så skulle vara fallet är det inte möjligt för denne att vaka över den underårige under dygnets alla timmar. Inte heller torde det vara möjligt – eller för den delen önskvärt – att utan särskilt lagstöd fysiskt begränsa äldre barns rörelsefrihet.

Enligt utredningens mening måste det ske en avvägning mellan den enskildes rätt att röra sig fritt och behovet av att skydda honom eller henne från faror. Vad gäller mindre barn kräver dessa mer tillsyn och skydd än äldre barn. Det är sannolikt också enklare att kontrollera små barn som inte kan företa sig så mycket saker på egen hand medan äldre barn blir mer svårövervakade eftersom de rör sig fritt och är kapabla att själv företa resor. Det är emellertid inte försvarbart att hålla barn och ungdomar inlåsta för att undvika att de beger sig från sitt boende. Däremot torde ett system med en god man som står i regelbunden kontakt med de personer som svarar för barnets boende utgöra en lämplig nivå av säkerhet för den unge.

Personalen på de olika barn- och ungdomsenheterna har i likhet med familjehemsföräldrar visserligen ingen befogenhet att besluta i frågor som rör barnets angelägenheter, men de har trots allt ansvaret för att barnet har en trygg tillvaro på förläggningen och inte far illa där. Personalen kan härvid liknas vid anställda på ett daghem eller fritidshem som ansvarar för att barnen som vistas där inte kommer till skada vid lek eller genom att de beger sig utanför daghemmets område. Skulle en okänd person komma till daghemmet och utge sig för att vara en släkting till ett barn och härvid begära att den unge skall lämnas ut till honom eller henne ankommer det på personalen att sätta sig i kontakt med barnets föräldrar för att höra efter huruvida detta är i sin ordning. På samma sätt bör personalen på en barn- och ungdomsenhet ta kontakt med det ensamkommande barnets gode man för att förvissa sig om att den underårige får lämna förläggningen tillsammans med en för per-

sonalen okänd person. Skulle den gode mannen inte samtycka till detta kan han i egenskap av ställföreträdande vårdnadshavare uppmåna personalen vid barn- och ungdomsenheten att fysiskt hindra barnet från att bege sig därifrån, om det är ett mindre barn. Med att fysiskt hindra ett barn från att lämna sitt boende förstås att personalen får ta tag i barnet och hålla kvar det. Personalen får däremot inte använda sig av kraftigare våld eller låsa in barnet. För att underlätta kontakten mellan personalen och den gode mannen är det viktigt att personalen har tillgång till t.ex. ett mobiltelefonnummer på vilket den gode mannen alltid kan nås. Den gode mannen kan också lämna anvisningar till personalen på förläggningen att barnet inte får lämna denna tillsammans med okända personer eller att barnet måste lämna namn och telefonnummer till den person som han eller hon avser att besöka. Vidare kan den gode mannen förbjuda barnet att lämna förläggningen efter ett visst klockslag. Sådana anvisningar är emellertid endast ett sätt för den gode mannen att underlätta arbetet för personalen på barn- och ungdomsenheterna respektive familjehemsföräldrarna. Den omständigheten att den gode mannen inte har lämnat några anvisningar rörande barnet innebär inte att barnet äger rätt att bege sig från förläggningen eller familjehemmet hur som helst. Som framhållits ovan måste personalen respektive familjehemsföräldrarna ta kontakt med den gode mannen för att erhålla dennes samtycke till att barnet lämnar sitt boende.

Vad gäller äldre barn kan det som ovan nämnts vara svårt att hindra dessa från att bege sig från ett anvisat boende. Som kommer att framgå nedan kan enligt 21 kap. 5 § föräldrabalken verkställighetsåtgärder för återförande av barn som har fyllt 12 år endast under särskilda förhållanden vidtas mot barnets vilja.

Skulle en okänd person med våld eller tvång försöka föra bort den underårige från förläggningen eller från ett familjehem föreligger ett brottsligt angrepp mot barnet som beroende på omständigheterna kan vara att bedöma som t.ex. människorov, människohandel för sexuella ändamål eller olaga frihetsberövande. Om en sådan situation uppstår ankommer det naturligtvis på personalen respektive familjehemsföräldrarna att utan föregående kontakt med den gode mannen förhindra att barnet förs bort från förläggningen respektive familjehemmet. Personalen och familjehemsföräldrarna har härvid rätt enligt reglerna om nödvärn och nöd i 24 kap. 1, 4 och 5 §§ brottsbalken tillgripa våld för att skydda barnet från angreppet. Vidare kan de begära hjälp av polisen och

därvid själv biträda polisen för att skydda barnet, se 24 kap. 5 § brottsbalken och 10 § punkten 3 polislagen (1984:387).

Om en person utan att utöva våld eller tvång mot barnet skiljer det från den gode mannen genom att olovligen föra bort det, kan gärningen vara att bedöma som egenmäktighet med barn. Den gode mannen får nämligen betraktas som barnets vårdnadshavare vid en tillämpning av 7 kap. 4 § första stycket brottsbalken. Det saknar betydelse om barnet vid bortförandet befann sig på en barn- och ungdomsenhet eller i ett familjehem. Personalen på barn- och ungdomsenheten respektive familjehemsföräldrarna kan även i denna situation ingripa mot den som olovligen försöker föra bort ett barn. Fall av egenmäktighet med barn torde dock många gånger vara svårt för personalen vid en barn- och ungdomsenhet att upptäcka och därmed också att förhindra.

Personalen på en barn- och ungdomsenhet och familjehemsföräldrar kan lika lite som svenska föräldrar hindra att äldre barn beger sig iväg till annan ort eller träffar någon okänd person i samband med att de under sin fritid befinner sig utanför förläggningen eller familjehemmet. Det är inte heller rimligt att kräva av personalen och familjehemsföräldrarna att de skall ta kontakt med den gode mannen varje gång barnet avser att lämna förläggningen för alldagliga göromål som t.ex. skolgång och deltagande i fritidsaktiviteter. Däremot skall de, oavsett om den gode mannen har lämnat några anvisningar eller inte, alltid ta kontakt med den gode mannen så fort de misstänker att allt inte står rätt till. Så kan vara fallet om barnet vill följa med okända personer eller lämna förläggningen vid märkliga tidpunkter på dygnet. En annan sådan situation kan vara att barnet befinner sig i ett upprivet tillstånd och vill lämna sitt boende. Personalen på en barn- och ungdomsenhet och familjehemsföräldrarna har vidare en skyldighet att underrätta såväl den gode mannen som socialförvaltningen i kommunen om de misstänker att barnet far illa på något sätt, t.ex. om barnet ägnar sig åt drogmissbruk, kriminalitet eller prostitution. Härvid skall framhållas att socialnämnden har möjlighet att vidta åtgärder enligt LVU om så är nödvändigt. Personalen på Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter och familjehemsföräldrarna blir således den gode mannens förlängda arm när det uppstår konfliktsituationer, och det är därför viktigt att de lätt kan komma i kontakt med den gode mannen eller har fått anvisningar av denne hur de skall förhålla sig. Vidare är det viktigt att de

rapporterar missförhållanden till den gode mannen, socialnämnden och polisen.

Skulle en underårig avvika från t.ex. en barn- och ungdomsenhet och därefter påträffas hos någon annan kan den gode mannen uppmana barnet att bege sig tillbaka till det anvisade boendet. Skulle barnet inte hörsamma uppmaningen eller vägrar den som barnet befinner sig hos att lämna ut barnet, får den gode mannen enligt 21 kap. 7 § föräldrabalken begära att länsrätten beslutar om åtgärd för att barnet skall överflyttas till honom eller henne. Ytterst kan det således bli fråga om att den underårige hämtas tillbaka genom polismyndighetens försorg. Enligt 21 kap. 5 § föräldrabalken får emellertid verkställighet inte ske mot barnets vilja om det har fyllt 12 år, utom då länsrätten finner det nödvändigt av hänsyn till barnets bästa. Detsamma gäller, om barnet ännu inte fyllt tolv år men har nått en sådan mognad att dess vilja bör beaktas på motsvarande sätt. Det är inte en förutsättning att barnet har avvikit från ett anvisat boende för att åtgärder enligt 21 kap. 7 § föräldrabalken skall kunna tillgripas. Den gode mannen kan således redan i ett initialskede begära att barnet flyttas till den plats som han finner lämplig. Så kan vara fallet om barnet vid den tidpunkt då det anmäls som ensamkommande befinner sig i ett hem som inte godkänns som familjehem av socialnämnden.

Om den person som barnet befinner sig tillsammans med har skadlig inverkan på den unge, t.ex. ägnar sig åt missbruk, torde i stället tvångsåtgärder enligt LVU kunna vidtas med avseende på barnet. Åtgärder enligt LVU kan också bli aktuella om den underårige inte befinner sig hos någon särskild person, men ändå utsätter sig för fara, t.ex. genom att driva omkring utan något fast boende.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en god man för ensamkommande barn innebär att det i framtiden finns någon som kan besluta i frågor om barnets boende och i förlängningen även förbjuda barnet att lämna en viss plats. Det är härvid av yttersta vikt att den gode mannen vet vad det innebär att vara god man för ett ensamkommande barn och vilka befogenheter han har. För att det föreslagna ställföreträdarinstitutet skall kunna användas på bästa sätt fordras det också ett utvecklat samarbete mellan Migrationsverket, överförmyndaren, den gode mannen, kommunens socialförvaltning och polisen.

7.4.3 Vem kan förordnas till god man?

Som framgått ovan innebär uppdraget som god man för ett ensamkommande barn en hel del kontakter med myndigheter och organisationer av olika slag. För att kunna sörja för att barnet får nödvändig hjälp och stöd måste den gode mannen känna till hur t.ex. skola, kommun och sjukvård fungerar. Den gode mannen måste vidare vara insatt i hur asylprocessen är uppbyggd för att kunna hjälpa barnet på bästa sätt.

Det är viktigt att den gode mannen har förståelse för de behov som barn och ungdomar har i olika åldrar, inte minst vad gäller barn och unga som har utsatts för traumatiska upplevelser tidigare i livet. Den gode mannen skall kunna förväntas arbeta aktivt för barnets bästa och stå i förbindelse med de myndigheter, organisationer och personer som barnet kommer i kontakt med under vistelsen här. Vidare är det en fördel om den gode mannen känner till den kultur som barnet kommer från för att övergången till det svenska samhället skall bli så smidig som möjligt. Härutöver fordras att den gode mannen uppfyller de allmänna kraven som enligt 11 kap. 14 § föräldrabalken ställs på en god man. Den gode mannen får således inte vara på obestånd eller ha dömts för allvarligare brottslighet. För att överförmyndaren skall kunna förvissa sig om att en presumtiv god man inte har dömts för sådan brottslighet bör denne enligt utredningens mening ha möjlighet att begära utdrag ur belastningsregistret, se avsnitt 7.4.4.

Det finns inget krav på att den gode mannen skall vara svensk medborgare och det är således inte uteslutet att t.ex. en i Sverige boende släkting till den underårige blir god man för barnet. Släktingen skall dock uppfylla de krav som anges ovan, vilket ofta inte är fallet om släktingen anländer till Sverige tillsammans med barnet eller endast har vistats här under kort tid. Sannolikt krävs det att släktingen har vistats i landet under en förhållandevis lång tid för att kunna hjälpa ett ensamkommande barn till rätta här. Härvid bör det normalt krävas att han eller hon har permanent uppehållstillstånd och är rotad här. Det vore nämligen olyckligt om det ensamkommande barnet åter blir ensamt på grund av att den gode mannen avvisas eller av någon annan anledning lämnar landet.

Den gode mannen skall vara opartisk och stå fri från de myndigheter som har att fatta beslut rörande den underårige. Med hänsyn härtill bör den gode mannen inte vara engagerad i någon verksamhet som är ägnad att förringa det ensamkommande barnets

förtroende för honom. Det är således, som nämnts ovan, olämpligt att till god man utse någon som är anställd hos Migrationsverket. Vidare är försiktighet påkallad vad gäller anställda inom den socialförvaltning som har att utreda lämpligheten av att barnet familjehemsplockeras hos en släkting till den underårige. Samma sak kan gälla t.ex. biståndshandläggare vid socialförvaltningen. Det finns däremot inget som hindrar att någon annan med kommunal anställning utses till god man för den underårige.

7.4.4 Möjlighet för överförmyndaren att begära utdrag ur belastningsregistret

Förslag: Överförmyndaren skall ha rätt att begära utdrag ur belastningsregistret i samband med att en person utses till god man för ensamkommande barn m.fl.

En bärande tanke i FN:s barnkonvention är barnets rätt till skydd mot övergrepp och utnyttjande av varje slag. Enligt artikel 34 i konventionen åtar sig konventionsstaterna att skydda barnet mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp. För detta ändamål skall konventionsstaterna vidta alla lämpliga nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder för att förhindra

- a) att ett barn förmås eller tvingas att delta i en olaglig sexuell handling,
- b) att barn utnyttjas för prostitution eller annan olaglig sexuell verksamhet och
- c) att barn utnyttjas i pornografiska föreställningar och pornografiskt material.

Grundläggande värden i samhället är att barn och ungdomar skall kunna leva och utvecklas i en trygg miljö. Ensamkommande och ensamma barn befinner sig i en mycket utsatt situation av flera anledningar. De har ofta varit med om uppslitande händelser i unga år och har separerats från sina närmaste anhöriga, men framförallt saknar de någon vuxen person som svarar för att deras olika behov tillgodoses. För sådana barn måste den gode mannen kunna stå för skydd och trygghet. Med hänsyn härtill måste samhället så långt det är möjligt försäkra sig om att de personer som ensamkom-

mande och ensamma barn anförtros åt är pålitliga och har barnens bästa för ögonen.

Det finns i dag regler om registerkontroll av den som anställs inom barnomsorgen, se lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och barnomsorg. Registerkontrollen går till på så sätt att den som söker anställning själv begär ett utdrag ur belastningsregistret som han eller hon sedan överlämnar till sin presumtive arbetsgivare i samband med ansökningsförfarandet. Vidare har socialnämnden i bl.a. frågor enligt 6 kap. 6 § socialtjänstlagen om medgivande att ta emot barn för stadigvarande vård och fostran rätt att begära utdrag ur belastningsregistret, se 6 § första stycket punkten 4 lagen (1998:620) om belastningsregister och 11 § punkten 8 i förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Till skillnad från den registerkontroll som nämnts ovan har socialnämnden i egenskap av kommunal myndighet rätt att direkt från Rikspolisstyrelsen begära de aktuella uppgifterna.

Det finns ingen anledning att befara att det förekommer mera talrika kriminella handlingar bland de personer som i dag har uppdrag som gode män för ensamkommande och ensamma barn. Det finns tvärtom anledning att tro att förekomsten är ytterst begränsad. För att i så stor utsträckning som möjligt minska risken för att ensamkommande och ensamma barn utsätts för brott från sin företrädares sida bör emellertid enligt utredningens mening möjligheten för överförmyndaren att begära utdrag ur belastningsregistret beträffande presumtiva gode män övervägas.

Avgörande för frågan om en överförmyndare skall få begära utdrag ur belastningsregistret är avvägningen mellan å ena sidan intresset av att minska riskerna för övergrepp och å andra sidan skyddet för den personliga integriteten. Ett kontrollförfarande i sig kan uppfattas som ett intrång i den personliga integriteten, oavsett om den kontrollerade förekommer i registret eller inte. Utlämnande av en upplysning om att en viss person inte har antecknats för något brottsligt kan emellertid enligt utredningens mening knappast anses som någon nämnvärd integritetskränkning. För det fall utdraget innehåller uppgifter om att personen i fråga har begått ett brott är det naturligt att anta att den registrerade inte vill att dessa uppgifter skall spridas. Att t.ex. en myndighet får ta del av uppgifterna kan således uppfattas som kränkande av den registrerade. Vissa brott är emellertid av sådant slag att det enligt utredningens uppfattning inte är lämpligt att den som har dömts för

sådana brott erhåller uppdrag som god man för ensamkommande och ensamma barn.

Regler om Rikspolisens belastningsregister finns i den tidigare nämnda lagen om belastningsregister. I 6 § första stycket punkten 4 nämnda lag föreskrivs beträffande myndigheters begäran om uppgifter ur belastningsregistret att sådana uppgifter skall lämnas i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det. Regeringen har genom förordningen (1999:1134) om belastningsregister reglerat i vilken utsträckning olika myndigheter skall ha tillgång till uppgifter ur belastningsregistret. I förordningens 11 § punkten 5 föreskrivs t.ex. att en kommunal myndighet har rätt att få ut uppgifter om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter om den kommunala myndigheten skall använda uppgifterna i samband med att den beslutar om anställning av personal eller anlitan av uppdragstagare inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare. De uppgifter som lämnas till den kommunala myndigheten omfattar som nyss nämnts inte brottslighet som har resulterat i penningböter. Enklare förseelser som t.ex. hastighetsöverträdelser etc. framgår således inte av utdraget.

Som framhållits ovan är ett uppdrag som god man för ett ensamkommande eller ensamt barn en synnerligen ansvarsfull uppgift. Barnet är mycket sårbart i den situation det befinner sig, och det är av yttersta vikt att någon olämplig person inte tillåts utnyttja denna för kriminella avsikter. Skälen för att låta överförmyndaren ta del av uppgifter som finns registrerade i belastningsregistret väger enligt utredningens mening så tungt att det måste accepteras att skyddet för den personliga integriteten får vidkännas en viss inskränkning.

Med hänsyn till vad som nu anförts föreslår utredningen att 11 § i förordningen (1999:1134) om belastningsregister utökas med en ny punkt, punkten 16, som föreskriver att uppgifter ur belastningsregistret om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter skall lämnas ut om det begärs av en kommunal myndighet, i ärenden om förordnande av god man enligt lagen om god man för ensamkommande barn m.fl., i fråga om den som myndigheten avser att anlita som god man. Överförmyndaren äger härvid rätt att direkt från Rikspolisstyrelsen begära ett utdrag av belastningsregistret beträffande den tilltänkte gode mannen.

De uppgifter i belastningsregistret som överförmyndaren föreslås få ta del av omfattas av sekretess enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen, se även 19 § lagen om belastningsregister. Observera dock att ett ensamkommande barn som har fyllt 16 år samt hans make eller sambo och närmaste släktingar enligt 6 kap. 17 § föräldrabalken har rätt att ta del av de handlingar som rör ställföreträdarskapet och som förvaras hos överförmyndaren.

Frågan om rätt till utdrag ur belastningsregistret vid utseende av god man i andra fall och av förvaltare kommer att övervägas i slutbetänkandet.

7.4.5 Förordnande och upphörande av godmanskap för ensamkommande barn m.fl.

Förordnande av god man för ensamkommande barn m.fl.

Ett förordnande av en god man för ensamkommande barn m.fl. är ett brådskande ärende. I vissa kommuner där ensamkommande barn är vanligt förekommande finns förberedda listor över lämpliga personer som har åtagit sig att vara gode män för dessa barn. Detta innebär att en god man kan utses relativt omgående. Enligt utredningens mening måste alla kommuner ha en handlingsberedskap som innebär att en god man för ett ensamkommande eller ensamt barn kan utses snarast möjligt efter det att överförmyndaren genom en anmälan eller på något annat sätt har fått reda på att behov av en sådan företrädare har uppkommit.

I de flesta fall är det Migrationsverket eller socialnämnden som först uppmärksammar ensamkommande barn. Med hänsyn härtill bör såväl Migrationsverket som socialnämnderna ha rätt att göra ansökan om god man för dessa barn. Överförmyndaren skall även självmant förordna god man om fråga härom uppkommer, t.ex. genom anmälan från någon privatperson eller från polisen.

Behörig överförmyndare

I dag utses god man för ensamkommande barn av överförmyndaren för den kommun där den underärige vistas, se 11 kap. 25 § tredje stycket föräldrabalken. Tillsynen utövas enligt 16 kap. 2 § tredje stycket föräldrabalken av överförmyndaren för den kommun där det ensamkommande barnet vistas

Som framhållits ovan kommer i avsnitt 7.7 forumreglerna avseende frågor om förmyndarskap, godmanskap och förvaltare att gås igenom. Enligt utredningens mening bör behörigheten hos domstol och överförmyndare i framtiden styras av den enskildes folkbokföringsort i stället för hans hemvistort. För det fall den enskilde inte är folkbokförd i Sverige föreslår utredningen att behörigheten hos domstol respektive överförmyndare bestäms av den enskildes vistelseort.

De föreslagna ändringarna i 11 kap. 25 § och 16 kap. 2 § föräldrabalken kommer att omfatta även de ensamkommande barnen. I praktiken kommer det emellertid inte att bli någon större förändring i förhållande till vad som gäller i dag. Eftersom det absoluta flertalet av de ensamkommande barnen inte är folkbokförda i Sverige kommer deras vistelseort att avgöra vilken överförmyndare som är behörig att utse god man enligt den föreslagna lagen om god man för ensamkommande barn, dvs. på samma sätt som i dag.

Vad gäller begreppet vistelse för ensamkommande barn uttalades i samband med ändringen av 11 kap. 25 § föräldrabalken år 1997 bl.a. följande. "För att det skall anses att ett barn vistas i en kommun krävs att barnet uppehåller sig där. Det krävs inte att barnet är varaktigt bosatt i kommunen. Att barnet bor på en flyktingförläggning på orten bör alltid anses tillräckligt. I praktiken torde det knappast bli aktuellt att ta upp en fråga om godmanskap i andra fall än då barnets vistelse i kommunen har en viss varaktighet", se prop. 1996/97:113 s. 22.

Avgörande för var ett ensamkommande barn skall anses ha sin vistelseort är således platsen där det befinner sig någorlunda varaktigt. Om barnet anländer ensamt till t.ex. en hamn eller en flygplats är det således inte nödvändigtvis överförmyndaren för den kommunen som skall utse den gode mannen. Som regel slussas nämligen den underårige vidare till någon av Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter eller till någon släktings hem där barnet bor under det att dess ansökan om uppehållstillstånd behandlas. Om barnet anvisas plats på en förläggning är det som regel överförmyndaren i den kommun där förläggningen är belägen som skall utse den gode mannen. För det fall barnet helt kortvarigt vistas på en förläggning, t.ex. över natten, för att sedan sändas vidare till en släkting i en annan kommun bör frågan om förordnande av god man anstå till dess barnet har anlånt till den senare platsen. Om barnet å andra sidan vistas en tid på en förläggning, t.ex. i avvaktan på att möjligheterna att placera barnet i ett familjehem utreds, bör

en god man förordnas av överförmyndaren för den kommun där förläggningen är belägen. Skulle av någon anledning en god man inte ha förordnats före barnets flytt från förläggningen till ett familjehem övergår dock ansvaret för att en god man utses till den kommun där barnet familjehemsplaceras.

Byte och entledigande av god man

Så långt det är möjligt bör det vara en och samma person som är god man för ett ensamkommande barn. Det faktum att den underårige flyttar från en kommun till en annan hindrar således inte att den ursprunglige gode mannen har kvar sitt uppdrag. Eftersom uppgiften som god man dock innebär en del personliga kontakter med den unge kan emellertid stora avstånd ibland göra det svårt för den gode mannen att på ett meningsfullt sätt vara ställföreträdare för barnet. Med hänsyn till detta kan det således bli aktuellt att byta god man.

Byte av god man kan bli aktuellt även av andra orsaker hänförliga till barnet eller till den gode mannen. Således kan bristande förtroende för den gode mannen från barnets sida kräva att en ny god man utses. Omvänt kan den gode mannen begära att en ny god man utses om han eller hon bedömer att det är lämpligare att den underårige företräds av någon annan. Naturligtvis skall en god man entledigas och en ny utses om den gode mannen gör sig skyldig till brottslig gärning riktad mot barnet eller i övrigt visar sig vara olämplig för uppdraget. I sådana fall bör överförmyndaren äga rätt att direkt skilja den gode mannen från hans uppdrag.

Vad gäller de formella förutsättningarna för entledigande av en god man kan enligt utredningens mening stora delar av strukturen i nuvarande 11 kap. föräldrabalken användas i en särskild lagstiftning om god man för ensamkommande barn m.fl. I en del avseenden måste emellertid justeringar göras. Vad gäller frågan om vem som kan begära en god mans entledigande bör den gode mannen alltid ha rätt att på egen begäran bli entledigad från uppdraget. Vidare bör den underåriges föräldrar eller någon annan som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe ha rätt att begära att en god man entledigas. Barnet bör enligt utredningens mening också ha en sådan rätt om det har fyllt 15 år, jfr vad som föreskrivs i 11 kap. 10 § socialtjänstlagen och 36 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

För det fall det blir aktuellt att byta god man bör den ursprungliga gode mannen vara skyldig att kvarstå till dess en ny god man har utsetts. Detta gäller naturligtvis inte om den gode mannen har bedömts vara olämplig för sitt uppdrag.

Upphörande av godmanskap för ensamkommande barn m.fl.

Nedan anges de situationer då ett godmanskap för ett ensamkommande eller ensamt barn skall upphöra.

Den underåriges föräldrar kommer till Sverige. Det förekommer att familjer på flykt avsiktligt eller oavsiktligt delar på sig. Således kan det hända att ett barn anländer ensamt till Sverige medan dess föräldrar fortfarande är på väg hit. Ibland hinner den underåriga således vistas här en viss tid innan föräldrarna anländer, och under denna mellantid har antagligen en god man utsetts för barnet som ju vid ankomsten betraktades som ensamkommande. Sedan barnet återförenats med sina föräldrar är det inte längre i behov av någon extern företrädare och godmanskapet skall därför upphöra. Godmanskapet skall också upphöra om någon som kan anses ha trätt i föräldrarnas ställe anländer till Sverige och förklarar sig villig att ta hand om barnet. Om barnet adopteras under vistelsen här enligt ett beslut som erkänns i Sverige och adoptivföräldrarna befinner sig här eller kommer hit skall godmanskapet upphöra. Generellt gäller att föräldrarna eller de som har trätt i föräldrarnas ställe skall vara i stånd att utöva vårdnaden. Om föräldrarna vid ankomsten till Sverige t.ex. konstateras vara så sjukliga att de inte förmår ta hand om sitt barn bör godmanskapet kvarstå.

Den underåriga lämnar varaktigt Sverige. Ställföreträdaren företräder barnet endast i Sverige. Om barnet lämnar landet för att bosätta sig någon annanstans upphör behovet av företrädare här. Den vanligaste anledningen till att den underåriga lämnar Sverige torde vara att han eller hon vägras uppehållstillstånd här. Vidare kan det hända att det ensamkommande barnets föräldrar lokaliserar i utlandet där en återförening kommer till stånd. För det fall det ensamkommande barnet avviker från sitt boende finns det ibland skäl att anta att den underåriga har lämnat landet. Det faktum att den underåriga försvinner innebär emellertid inte att godmanskapet upphör. Godmanskapet bör härvid kvarstå i avvaktan på att försvinnandet utreds och först då det med säkerhet kan antas att

barnet har lämnat landet bör det bli aktuellt att låta godmanskapet upphöra.

En särskilt förordnad vårdnadshavare utses för den underårige. En god man för ensamkommande och ensamma barn är tänkt att företräda barnet under den inledande vistelsen här i landet. När det står klart att barnet får stanna i Sverige och den unge kan anses ha fått hemvist här skall barnet som regel förSES med en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som tar över uppgiften att företräda barnet. Det ankommer på socialnämnden i den kommun där barnet vistas att hos rätten väcka talan om eller anmäla behov av en särskilt förordnad vårdnadshavare. I praktiken torde det vara överförmyndaren som anmäler till socialnämnden att godmanskapet bör ersättas med en särskilt förordnad vårdnadshavare. Situationer då det blir aktuellt att utse en sådan företrädare är dels då barnets föräldrar är döda, dels då barnets föräldrar är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden om sitt barn. De närmare förutsättningarna för utseende av en särskilt förordnad vårdnadshavare kommer att behandlas i avsnitt 7.6. Om en särskilt förordnad vårdnadshavare utses för barnet skall överförmyndaren besluta att godmanskapet skall upphöra.

Det är uppenbart att det inte längre behövs någon god man. Det kan finnas situationer som inte täcks av någon av de ovanstående punkterna då den unge inte längre har något behov av en god man. Framförallt torde det handla om situationer då ett utländskt eller statslöst barns föräldrar tidigare har varit förhindrade att ta hand om sitt barn, t.ex. på grund av sjukdom, men nu åter klarar av att ta hand om barnet.

Beslut om att ett godmanskap skall upphöra i de ovan angivna fallen fattas av överförmyndaren. En domstol som utser en särskilt förordnad vårdnadshavare skall således inte i samband med förordnandet entlediga den gode mannen från hans uppdrag. I de flesta fall torde det vara den gode mannen som gör överförmyndaren uppmärksam på att godmanskapet inte längre erfordras eller att det bör ersättas med en särskilt förordnad vårdnadshavare.

Den underårige fyller 18 år. Svenska medborgare blir myndiga när de fyller 18 år. Det finns enligt utredningens mening inte skäl att behandla utländska medborgare eller statslösa personer annorlunda oavsett vad som eventuellt stadgas om myndighetsålder i den underåriges hemland. Med hänsyn härtill skall ett godmanskap upphöra när den unge fyller 18 år. Till skillnad från de situationer

som angetts ovan upphör godmanskapet automatiskt när barnet fyller 18 år.

7.5 Offentligt biträde

Förslag: I avsaknad av en god man skall den som har utsetts till offentligt biträde för ett ensamkommande barn utan särskilt förordnande vara barnets ställföreträdare i det ärende som förordnandet avser.

I dag är det högst tveksamt om en god man som har förordnats med stöd av 4 kap. 3 § andra stycket i 1904 års lag och 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken kan företräda ett ensamkommande barn i ett asylärende, se prop. 1996/97:25 s. 257 f. I 11 kap. 1 b § utlänningslagen föreskrivs därför att den som är förordnad som offentligt biträde för en utlänning under 18 år som saknar vårdnadshavare här i landet också är dennes ställföreträdare i det ärende som förordnandet avser.

En god man enligt den föreslagna lagstiftningen om god man för ensamkommande barn m.fl. kan företräda barnet i alla frågor som rör barnet, således även i frågan om uppehållstillstånd. Ett ensamkommande barn skall emellertid inte härigenom förtas sin rätt till offentligt biträde. Den omständigheten att den gode mannen är ställföreträdare för det ensamkommande barnet innebär emellertid att det offentliga biträdet inte också bör ha denna uppgift. Det kan dock uppstå situationer då det inte finns någon god man för det ensamkommande barnet men väl ett offentligt biträde. T.ex. kan det tänkas att ett offentligt biträde hinner förordnas tidigare än en god man. Härvid bör det offentliga biträdet på samma sätt som i dag kunna företräda den underårige i det ärende som förordnandet avser. Om en god man sedermera utses för den underårige upphör automatiskt det offentliga biträdets funktion som ställföreträdare för barnet. Det offentliga biträdet kvarstår dock i sin roll som biträde åt barnet i utlänningsärendet.

I de fall det finns både en god man och ett offentligt biträde kan den gode mannen utfärda en fullmakt för det offentliga biträdet att företräda barnet inför utlänningsmyndigheterna. Med hänsyn till det offentliga biträdets sakkunskap torde en sådan åtgärd vara att föredra.

Som föreslagits under avsnitt 7.4.1 bör personer som har fyllt 15 år i framtiden själva få föra sin talan i ärenden enligt utlänningslagen och därmed också ansöka om uppehållstillstånd.

7.6 Särskilt förordnad vårdnadshavare för ensamkommande barn m.fl.

Förslag: När ett ensamkommande eller ensamt barn har fått internationellt privaträttsligt hemvist i Sverige skall en särskilt förordnad vårdnadshavare som regel utses för barnet om dess föräldrar är döda eller om de är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden om det.

Godmanskap för ensamkommande barn är tänkt att vara en temporär lösning av ställföreträderskapet i avvaktan på besked om den underårige får stanna i Sverige eller inte. Under denna inledande vistelse befinner sig barnet i en svår situation. Det har lämnat sina föräldrar och saknar ofta en vuxen person att anförtro sig åt samtidigt som den unge blir föremål för utredning och en rad myndighetskontakter. Vidare är ovissheten om framtiden ofta pressande för barnet. Den person som skall lotsa barnet genom denna många gånger svåra tid måste således vara särskilt insatt i hur asylprocessen fungerar och vilken hjälp som står till buds för barnet. Vidare måste den gode mannen vara den person som för barnets räkning samordnar olika kontakter under den tid då dess ansökan om asyl prövas.

Om barnet får stanna i Sverige innebär detta som regel att den underårige kommer att vistas här i landet under lång tid framöver. Det innebär vidare att barnet får en stabilare tillvaro här med fast bostad och planmässig utbildning. Med ett beslut om uppehållstillstånd försvinner visserligen inte barnets behov av ställföreträdare, men ställföreträdarens uppgifter kommer snarare att inriktas på den dagliga omsorgen och den långsiktiga planeringen för barnets framtid än de komplicerade frågor som kan uppkomma i samband med barnets ankomst till Sverige och dess osäkra vistelse här. Med hänsyn härtill skall det enligt utredningens mening vara en huvudregel att den gode mannen ersätts med en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som därefter beslutar i frågor som rör barnets angelägenheter. Det är angeläget att barnet i största möjliga utsträckning uppfattar de särskilt förordnade vårdnadshavarna som

sina närmaste omsorgspersoner, och i den mån det är lämpligt bör enligt utredningens mening eventuella familjehemsföräldrar förordnas till särskilt förordnade vårdnadshavare för barnet.

När den underårige har fått internationellt privaträttsligt hemvist i Sverige bör överförmyndaren göra socialnämnden uppmärksam på ett eventuellt behov av särskilt förordnad vårdnadshavare, varefter socialnämnden skall väcka talan om eller anmäla behov av sådan företrädare vid rätten. Socialnämnden skall kunna initiera en sådan talan även utan anmälan från överförmyndaren, t.ex. om den gode mannen direkt tar kontakt med socialnämnden i frågan.

Huvudregeln att ensamman barn skall förses med särskilt förordnad vårdnadshavare när de har fått hemvist här är emellertid inte utan undantag. Det kan finnas särskilda skäl att inte utse sådan företrädare för ett ensamt barn med hemvist här. Så kan vara fallet om den underårige inom kort skall fylla 18 år. I sådana situationer bör den gode mannen kvarstå som företrädare i avvaktan på att barnet blir myndigt. En annan anledning till att särskilt förordnad vårdnadshavare inte utses kan vara att någon här i landet har ansökt om att få adoptera ett ensamkommande barn vars föräldrar är döda. I avvaktan på beslut i frågan bör godmanskapet bestå.

Som nämnts ovan under avsnitt 4.2.1 torde svensk domstol redan i dag kunna utse särskilt förordnade vårdnadshavare för utländska barn med hemvist här i landet. Däremot kan den särskilt förordnade vårdnadshavaren inte utan vidare träda i barnets förmyndares ställe eftersom nationalitetsprincipen tillämpas i frågan om förmynderskap. Om barnet har en förmyndare i hemlandet är det således i första hand denne som skall företräda barnet i bl.a. ekonomiska frågor här. Ett svenskt förmynderskap kan som tidigare framgått endast anordnas efter en tämligen omständlig procedur.

När en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare skall utses efter det att barnet har fått internationellt privaträttsligt hemvist här måste det enligt utredningens mening finnas möjlighet för en sådan företrädare att kunna företräda barnet även i frågor som rör förmynderskapet. Med hänsyn härtill bör i det nya tredje stycket till 4 kap. 3 § i 1904 års lag även finnas en regel som innebär att svensk rätt skall tillämpas i förmynderskapsfrågan när en särskilt förordnad vårdnadshavare har utsetts efter en framställning enligt 9 § lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. Härigenom säkerställs att den särskilt förordnade vårdnadshavaren kan uppträda i såväl vårdnadshavarens som förmyndarens ställe, se avsnitt 7.4.

Den föreslagna lagstiftningen om god man för ensamkommande barn m.fl. tar sikte på två situationer då en särskilt förordnad vårdnadshavare kan utses för barnet. Det rör sig dels om barn vars föräldrar är döda, dels om barn vars föräldrar är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden om barnet. Däremot tar den föreslagna lagstiftningen inte sikte på barn vars föräldrar är olämpliga som vårdnadshavare, dvs. situationer som beskrivs i 6 kap. 7 § föräldrabalken, eller fall där ett barn under lång tid har vårdats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet, dvs. situationen som beskrivs i 6 kap. 8 § föräldrabalken. Dessa barn har nämligen som regel sina föräldrar i Sverige och kan därför inte betraktas som ensamkommande eller ensamma.

I sammanhanget bör frågan om ersättning till särskilt förordnade vårdnadshavare beröras. Enligt den praxis som tillämpas i dag får särskilt förordnade vårdnadshavare ersättning endast för det arbete som nedlagts beträffande förmynderskapsfrågor. Detta hänger samman med att överförmyndaren endast kan besluta om ersättning till förmyndare, gode män och förvaltare. För det arbete som en särskilt förordnade vårdnadshavare utför i vårdnadsfrågor kan överförmyndaren således inte besluta om någon ersättning. Skulle den särskilt förordnade vårdnadshavaren samtidigt vara familjehemsförälder utgår visserligen ersättning från socialtjänsten för den omvårdnad som barnet får i familjehemmet, men i övrigt finns ingen möjlighet för en särskilt förordnad vårdnadshavare att få ersättning för arbete i frågor rörande vårdnaden. Denna ordning kan medföra att det blir svårt att rekrytera andra än familjehemsföräldrar till särskilt förordnade vårdnadshavare för ensamkommande barn. Samma problem drabbar för övrigt även andra barn som har behov av särskilt förordnade vårdnadshavare. Det ankommer inte på utredningen att nu avge förslag om hur ersättningsfrågorna skall lösas i framtiden, men det är angeläget att ovan nämnd problematik lyfts fram i detta sammanhang.

7.6.1 Barn vars föräldrar är döda

Om ett ensamkommande barn som har fått hemvist här uppger att båda dess föräldrar är döda skall socialnämnden enligt 6 kap. 9 § föräldrabalken anmäla till rätten att barnet har behov av särskilt förordnad vårdnadshavare.

Uppgiften om att barnets föräldrar är döda har sannolikt lämnats redan i samband med barnets ankomst till Sverige. Det ankommer då på Migrationsverket att om möjligt försöka få denna uppgift verifierad. I många fall torde emellertid sådana efterforskningar vara svåra att genomföra. En bidragande orsak är att de ensamkommande barnen endast i undantagsfall har identitetshandlingar på sig när de anländer till Sverige. I den mån det inte finns någon information som talar emot att barnet är föräldralöst måste barnets uppgift härom därför tas för god.

För att en särskilt förordnad vårdnadshavare skall kunna utses för barnet måste båda föräldrarna vara döda. Om en av föräldrarna lever på okänd ort kan det i stället bli aktuellt att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare på den grunden att föräldern är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden om barnet, se avsnitt 7.6.2.

7.6.2 Barn vars föräldrar är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden

Förslag: I 6 kap. föräldrabalken införs en ny paragraf, 8 a §, som gör det möjligt för domstolen att utse särskilt förordnad vårdnadshavare för ett barn vars föräldrar är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden om barnet.

Som nämnts ovan under avsnitt 4 har ett ensamkommande barn i de flesta fall åtminstone en förälder i livet någonstans i världen. Många gånger kan emellertid denna förälder inte lokaliseras och även om så sker medför det geografiska avståndet många gånger att föräldern i praktiken är förhindrad att på ett meningsfullt sätt utöva vårdnaden om barnet i Sverige.

Om ett ensamkommande barn med hemvist här har föräldrar i utlandet finns det för närvarande inte någon möjlighet att i Sverige utse särskilt förordnad vårdnadshavare för barnet i fråga. Som framhållits tidigare är det högst tveksamt om en förälder som sänder iväg sitt barn från ett krigshärjat område kan anses ha brustit i omsorgen om sitt barn på ett sådant sätt att regeln i 6 kap. 7 § föräldrabalken blir tillämplig. Med hänsyn härtill bör det införas en ny bestämmelse i 6 kap. föräldrabalken i vilken det föreskrivs att om barnets föräldrar är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden om sitt barn skall domstolen utse en eller två särskilt förordnade

vårdnadshavare för barnet. En sådan bestämmelse får betydelse även för rent svenska förhållanden.

Med att en förälder är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden menas att föräldern under överskådlig tid kommer att vara antingen fysiskt eller mentalt förhindrad att fatta beslut i frågor som rör barnet. Fysiskt hinder innebär att föräldern till följd av att han eller hon är skild från barnet inte kan ta hand om det eller ens ta ställning till åtgärder för att tillgodose barnets behov. Mentalt hinder innebär att föräldern till följd av långvarig medvetlöshet, t.ex. koma, eller allvarlig psykisk sjukdom är förhindrad att sörja för sitt barn. Den omständigheten att ett barn har placerats i familjehem på grund av någon omständighet hänförlig till föräldern är inte en tillräcklig omständighet för att denne skall anses vara förhindrad att utöva vårdnaden om sitt barn. För att så skall vara fallet krävs att hindret är allvarligt och att någon förbättring inte kan påräknas inom överskådlig tid. Det är alltså endast kvalificerade fall av oförmögenhet att sörja för sitt barns behov som avses med begreppet varaktigt hinder. Den föreslagna regeln är inte avsedd att användas då föräldern gör sig skyldig till missbruk eller försummelse eller i övrigt brister i omsorgen. I sådana situationer skall 6 kap. 7 § föräldrabalken tillämpas. Regeln är inte heller tänkt att tillämpas då en vårdnadshavare av bristande intresse för sitt barn håller sig undan eller reser till utrikes ort. I sådana fall får den andre föräldern väcka talan om ensam vårdnad enligt 6 kap. 5 § föräldrabalken.

I sammanhanget skall erinras om regleringen i 6 kap. 13 § föräldrabalken som tar sikte på fall då en förälder till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i beslut som rör vårdnaden om barnet. Vid gemensam vårdnad får den andre föräldern i sådana situationer ensam fatta beslut i frågor som inte utan olägenhet kan uppskjutas. Denne får dock inte ensam fatta beslut av ingripande betydelse för barnets framtid, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det. Regleringen i den föreslagna 6 kap. 8 a § föräldrabalken är tänkt att komplettera 6 kap. 13 § föräldrabalken som till skillnad från 8 a § förutsätter att det finns åtminstone en vårdnadshavare som kan besluta i frågor rörande barnet. Vidare är den oförhindrade förälderns möjligheter att fatta ingripande beslut rörande barnet begränsade i 6 kap. 13 § föräldrabalken. Å andra sidan kräver inte regleringen i 6 kap. 13 § föräldrabalken att den förhindrade föräldern är varaktigt förhindrad att ta del i beslut rörande vårdnaden. Vid ett kortvarigt förfall för en av föräldrarna, t.ex. en övergående sjukdom, finns det som framgått ovan inte

förutsättningar att tillämpa 6 kap. 8 a § föräldrabalken. I sådana situationer får i stället 6 kap. 13 § föräldrabalken tillämpas. Skulle båda föräldrarna vara kortvarigt förhindrade kan en god man enligt 11 kap. 1 § föräldrabalken förordnas för barnet. En sådan god man kan emellertid endast besluta i frågor som rör förmynderskapet. Det finns inget som hindrar att 6 kap. 13 § föräldrabalken tillämpas även i fall då den ene föräldern är varaktigt förhindrad att ta del i beslut rörande vårdnaden. Den oförhindrade föräldern får i dessa situationer utifrån omständigheterna i det enskilda fallet avgöra huruvida han eller hon finner det lämpligt att begära ensam vårdnad enligt 6 kap. 8 a § föräldrabalken.

För att markera att 6 kap. 8 a § och 13 § föräldrabalken tar sikte på delvis samma situationer föreslår utredningen att det i 6 kap. 13 § andra stycket föräldrabalken görs ett tillägg av vilket det framgår att vad som sägs i nyss nämnda stycke gäller om inte 6 kap. 8 a § första stycket föräldrabalken tillämpas.

Ett ensamkommande barns föräldrar som trots försök inte gått att lokalisera inom- eller utomlands får normalt anses vara varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden om barnet. Så får i allmänhet också anses vara fallet om barnets föräldrar i och för sig har lokaliserats men på grund av stora avstånd eller bristande kommunikationer inte kan sörja för att barnets behov i olika hänseenden tillgodoses. Ett utländskt barns förälder kan naturligtvis vara varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden trots att han eller hon befinner sig i Sverige, t.ex. till följd av svår och långvarig sjukdom.

Den föreslagna regleringen om särskilt förordnad vårdnadshavare kan som ovan antytts även tillämpas på barn i Sverige vars föräldrar på ett eller annat sätt är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden. Så kan t.ex. vara fallet om barnets föräldrar under en utrikes resa försvinner spårlöst och trots efterforskningar inte kan återfinnas. Vidare kan en sådan situation uppstå om en förälder vid en olycka drabbas av en allvarlig hjärnskada och till följd härav under överskådlig tid kommer att vara medvetslös.

Särskild uppmärksamhet kräver det – sannolikt mindre vanliga – fallet att inte *båda* föräldrarna är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden. Om föräldrarna har gemensam vårdnad och endast den ene föräldern är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden kan den andra föräldern begära att få ensam vårdnad om barnet. Vidare kan den situationen förekomma att en förälder som har ensam vårdnad om barnet blir varaktigt förhindrad medan barnets andra förälder inte är det. Om det är lämpligt kan den senare föräldern begära att

få vårdnaden överflyttad till sig. I annat fall skall vårdnaden anförtros en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare.

Talan enligt den föreslagna regleringen kan föras av såväl socialnämnden som barnets föräldrar. I de fall talan förs av socialnämnden bör föräldrarna betraktas som motparter. Om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet och någon av dem önskar ensam vårdnad med anledning av att den andre föräldern är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden, bör den senare föräldern betraktas som motpart. För det fall den som är motpart vistas på okänd ort kan en god man enligt 20 kap. 2 § föräldrabalken kunna utses för honom.

Domstols dom och beslut i frågor om vårdnad enligt den föreslagna bestämmelsen skall expedieras i enlighet med vad som föreskrivs i 3 § förordningen (1949:661) om skyldighet för domstol att lämna uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken.

7.6.3 Vem kan utses till särskilt förordnad vårdnadshavare?

Som framhållits ovan är en god man för ensamkommande barn m.fl. tänkt att vara en person som är särskilt lämpad att hjälpa nyanlända ensamman barn till rätta under den första tiden i landet. Den gode mannen skall härvid ha särskilt god kunskap om t.ex. asylprocessen och skall kunna sköta den underäriges kontakter med myndigheter och andra organisationer.

Vad gäller särskilt förordnade vårdnadshavare för ensamkommande barn finns det en karaktärsskillnad i förhållande till den gode mannen. Särskilt förordnade vårdnadshavare skall träda in när uppmärksamheten kring barnet har lugnat sig och det står klart att det får stanna i Sverige. Den särskilt förordnade vårdnadshavaren skall härvid närma sig föräldrarollen och ta hand om de vardagliga frågor som rör barnets angelägenheter, och i samråd med barnet planera för framtiden, t.ex. val av utbildning. Särskilt förordnade vårdnadshavare har således inte den samordnande funktion som den gode mannen har, även om de naturligtvis liksom den gode mannen skall företräda barnet inför t.ex. skola och myndigheter. Som framhållits ovan kan mycket väl eventuella familjehemsföräldrar utses till särskilt förordnade vårdnadshavare för barnet. För att kunna upprätthålla en nära och regelbunden kontakt med den unge bör en person inte utses till särskilt förordnad vårdnadshavare för mer än ett fåtal barn.

De som utses till särskilt förordnade vårdnadshavare för ensamkommande eller ensamma barn skall uppfylla de vanliga lämplighetskrav som ställs på sådana företrädare. Det finns inget krav på att särskilt förordnade vårdnadshavare skall vara svenska medborgare, men de bör, liksom den gode mannen, normalt ha permanent uppehållstillstånd här och vara väl förtrogna med det svenska samhället för att på bästa sätt kunna hjälpa barnet i integrationsprocessen. Det finns inte heller något krav på att särskilt förordnade vårdnadshavare skall bo tillsammans med barnet, men dessa företrädare bör inte befinna sig på ett sådant avstånd att den personliga kontakten med barnet blir lidande.

7.6.4 Särskilt förordnade vårdnadshavares ställning i förhållande till det ensamkommande barnets föräldrar m.fl.

En god man enligt den föreslagna lagstiftningen träder i barnets förmyndares och vårdnadshavares ställe, men vårdnaden övergår inte till den gode mannen. Denne är i stället att betrakta som ställföreträdande vårdnadshavare för barnet. Skulle barnets föräldrar eller någon annan som enligt svensk rätt erkänns som vårdnadshavare komma till Sverige skall godmanskapet som regel upphöra, jfr vad som sägs ovan under avsnitt 7.4.5.

När särskilt förordnade vårdnadshavare utses övergår emellertid vårdnaden om barnet från barnets föräldrar eller annan vårdnadshavare till nämnda företrädare. Skulle barnets föräldrar, eller någon annan vårdnadshavare som erkänns enligt svensk rätt, herefter komma till Sverige är de således inte längre att betrakta som barnets vårdnadshavare. Vill föräldrarna återfå vårdnaden om det ensamkommande barnet måste de väcka talan härom vid rätten enligt 6 kap. 10 § föräldrabalken. Rätten skall herefter besluta i vårdnadsfrågan utifrån vad som är bäst för barnet.

7.7 Behörig domstol och överförmyndare i frågor om förmynderskap, godmanskap och förvaltare

Förslag: Behörig domstol respektive överförmyndare i frågor som gäller förmynderskap, godmanskap enligt 11 kap. 1, 2 och 4 §§ föräldrabalken eller lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. samt i frågor om förvaltare skall vara tingsrätten i den ort respektive överförmyndaren för den kommun där den enskilde är folkbokförd. Om den enskilde inte är folkbokförd i Sverige avgörs behörigheten hos domstol och överförmyndare av den enskildes vistelseort.

Tillsynen över förmyndare, gode män och förvaltare skall utövas av överförmyndaren för den kommun där den enskilde är folkbokförd. Om den enskilde inte är folkbokförd i Sverige skall tillsynen utövas av överförmyndaren för den kommun där den enskilde vistas. Vad gäller godmanskap enligt 11 kap. 3 § föräldrabalken skall i andra fall än då god man har förordnats vid utredning av ett dödsbo, tillsynen utövas av överförmyndaren för den kommun där den gode mannen är folkbokförd.

7.7.1 Gällande rätt

Vad gäller förmyndare, gode män enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken och förvaltare föreskrivs i 10 kap. 13 § respektive 11 kap. 25 § första stycket föräldrabalken att behörig domstol är tingsrätten i den ort där den enskilde har sitt hemvist. Enligt 11 kap. 25 § andra stycket är behörig överförmyndare i frågor om godmanskap enligt 11 kap. 1, 2 och 4 §§ och förvaltare överförmyndaren för den kommun där den enskilde har sitt hemvist. Beträffande personer som inte har hemvist i Sverige föreskrivs i 11 kap. 25 § tredje stycket nämnda lag att behörig överförmyndare i frågor om godmanskap som tas upp med stöd av 4 kap. 3 § i 1904 års lag är överförmyndaren för den kommun där den enskilde vistas. I andra fall då den enskilde inte har hemvist i Sverige är överförmyndaren för Stockholms kommun behörig överförmyndare.

Godmanskap enligt 11 kap. 3 § föräldrabalken tar sikte på väsentligen andra situationer än godmanskap enligt 11 kap. 1, 2 och 4 §§ föräldrabalken. Det rör sig om fall då behov av god man uppstår för att tillvarata arvingars och testamentstagares rätt vid dödsfall, om fall då det krävs att en bortavarandes rätt bevakas eller en borta-

varandes egendom förvaltas samt om fall då det finns behov av att egendom ställs under vård eller förvaltning av en god man. I 11 kap. 26 § föräldrabalken regleras vilken överförmyndare som är behörig att förordna gode män som avses i 11 kap. 3 § föräldrabalken. Uppkommer vid utredning av ett dödsbo behov av god man enligt 11 kap. 3 § föräldrabalken är det överförmyndaren för den kommun där den döde hade sitt hemvist som är behörig att förordna god man eller, om den döde inte hade hemvist i Sverige, överförmyndaren för Stockholms kommun. Skall god man annars förordnas enligt 11 kap. 3 § föräldrabalken är det överförmyndaren för den kommun där den för vilken god man skall förordnas har egendom eller där annars behov har visat sig, som är behörig.

Beträffande tillsynen av föräldrars, förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet föreskrivs i 16 kap. 2 § första stycket föräldrabalken att denna utövas av överförmyndaren för den kommun där den som har förmyndare, god man eller förvaltare har sitt hemvist. Andra stycket tar sikte på godmanskap enligt 11 kap. 3 § föräldrabalken och föreskriver att tillsynen då det är fråga om god man vid utredning av dödsbo utövas av överförmyndaren för den kommun där den avlidne hade sitt hemvist och i övriga fall som beskrivs i 11 kap. 3 § föräldrabalken av överförmyndaren för den kommun där den gode mannen har sitt hemvist. För det fall en god man har förordnats med stöd av 4 kap. 3 § i 1904 års lag för en underärig som inte har hemvist i Sverige utövas enligt tredje stycket tillsynen av överförmyndaren för den kommun där den underärige vistas. Saknas behörig överförmyndare utövas enligt 16 kap. 2 § fjärde stycket tillsynen av överförmyndaren för Stockholms kommun.

Hemvistbegreppet

I svensk lagstiftning finns olika sätt att uttrycka en persons anknytning till en viss plats i landet, t.ex. *vistas, ha hemvist, vara folkbokförd* etc. I 10 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken föreskrivs att laga domstol i tvistemål i allmänhet är rätten i den ort, där svaranden har sitt hemvist. I andra stycket anges att om svaranden är folkbokförd i Sverige anses som hans hemvist den plats där han var folkbokförd den 1 november föregående år.

I föräldrabalken används begreppet hemvist för att ange vilken domstol och överförmyndare som är behörig att vidta åtgärder i

olika avseenden. Föräldrabalken innehåller inte någon definition av vad begreppet hemvist innebär. I praktiken tillämpas emellertid den definition som anges i 10 kap. 1 § rättegångsbalken, nämligen att barnets hemvist anses vara den plats där det var folkbokfört den 1 november föregående år.

Det kan nämnas att när bestämmelsen i 6 kap. 17 a § föräldrabalken om avtal mellan föräldrar rörande vårdnad, boende och umgänge skapades, föreslog Vårdnadstvistutredningen ursprungligen att sådana avtal skulle godkännas av socialnämnden i den ort där barnet har sitt hemvist, se SOU 1995:79. Lagrådet ifrågasatte emellertid om inte socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört i stället borde anförtros den ifrågavarande uppgiften, och framhöll att enligt 2 kap. 2 § föräldrabalken har socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört fått i uppgift att utreda faderskapet till ett barn. Avslutningsvis erinrade Lagrådet om att folkbokföringskommunen enligt socialtjänstlagen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Med anledning av Lagrådets uttalanden föreskrevs i stället att socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört skall godkänna avtal om vårdnad, boende och umgänge.

Folkbokföringsbegreppet

Folkbokföring regleras i folkbokföringslagen (1991:481). Lagen bygger på tanken att folkbokföringen så långt möjligt skall grundas på en persons faktiska vistelse, se prop. 1990/91 153 s. 87 f.

I 2–5 §§ folkbokföringslagen anges när folkbokföring skall ske. Enligt 2 § skall ett barn som föds levande här i landet folkbokföras om modern är folkbokförd eller om fadern är folkbokförd och vårdnadshavare. Även ett barn som föds utom landet av en kvinna som är folkbokförd här skall folkbokföras. 3 § föreskriver att den som efter inflyttning till landet kan antas under sin normala livsföring komma att regelbundet tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila i landet under minst ett år skall folkbokföras här. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet skall folkbokföras om han med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här. Ett barn som har vistats i landet sedan födseln utan att vara folkbokfört skall enligt nämnda paragraf folkbokföras om det har sådan anknytning till landet som nyss sagts. Av 4 § följer att

utlänningar som är skyldiga att ha uppehållstillstånd som regel inte skall folkbokföras om de saknar sådant tillstånd.

Enligt 6 § första stycket folkbokföringslagen skall en person som regel folkbokföras på den fastighet där han enligt 7–13 §§ är bosatt. Av 7 § första stycket följer att en person anses bosatt på den fastighet där han regelmässigt tillbringar eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila. Den som därigenom kan anses vara bosatt på flera fastigheter anses vara bosatt där han sammanlever med sin familj eller med hänsyn till övriga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist. I 8–11 §§ finns undantag från nyss nämnda huvudregel. I 10 § punkten 5 föreskrivs t.ex. att en vistelse inte anses leda till ändrad bosättning om den föranleds enbart av vård vid en institution för sjukvård, vård av unga, kriminalvård eller vård av missbrukare.

Enligt 25 § första stycket folkbokföringslagen skall den som har flyttat inom en vecka anmäla flyttningen till en skattemyndighet, en allmän försäkringskassa eller ett postbefordringsföretag som regeringen bestämmer.

Behörig kommun enligt socialtjänstlagen

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område. I 2 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen föreskrivs vidare att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Av andra – fjärde styckena i nyss nämnda paragraf framgår emellertid att detta yttersta ansvar inte inskränker det ansvar som kan åvila andra huvudmän, t.ex. andra kommuner, landstinget och Migrationsverket.

I 16 kap. 2 § socialtjänstlagen behandlas situationer då den enskilde mer eller mindre är tvungen att vistas utanför den kommun där han normalt uppehåller sig. Paragrafens **första stycke** tar sikte på fall då någon efter beslut av en socialnämnd vistas i en annan kommun i familjehem, hem för vård eller boende eller sådan boendeform eller bostad som avses i **a)** 5 kap. 5 § andra stycket (äldre människor som behöver särskilt stöd), **b)** 5 kap. 7 § tredje stycket (människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring) och **c)** 7 kap. 1 § första stycket 2 (boendeformer för personer enligt a) och b) som drivs av

enskild). I nu nämnda situationer ansvarar den kommun som har beslutat om vistelsen för försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § åt den enskilde samt för det individuellt behovsprövade stöd och de individuellt behovsprövade sociala tjänster enligt 3 kap. 6 § (hemtjänst, dagverksamheter etc.) och 5 kap. 1 och 9 §§ (insatser för barn och unga samt för missbrukare) som den enskilde kan behöva. Ansvar för placeringskommunen, dvs. kommunen som beslutar om placeringen, upphör emellertid om ärendet flyttas över till en annan kommun enligt 16 kap. 1 §. I **andra stycket** föreskrivs att den kommun där den enskilde är folkbokförd har samma ansvar som placeringskommunen enligt första stycket för bistånd, stöd och tjänster **a)** under kriminalvård i anstalt, **b)** under vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av någon annan än en kommun och **c)** som aktualiserats inför avslutningen av vård enligt **a)** eller **b)**.

7.7.2 Behov av översyn av behörighetsreglerna

I propositionen till folkbokföringslagen (1991:481) föreslogs att forumregeln i 10 kap. 1 § rättegångsbalken skulle vara oförändrad, dock uttalade föredragande statsrådet följande: För att bestämma forum i tvistemål kan man lika väl knyta an till den löpande folkbokföringen vid den tidpunkt då forumfrågan aktualiseras. En sådan lösning skulle ge svaranden en förbättrad ställning i förhållande till nuvarande ordning eftersom han då genast efter en flyttning skulle byta forum till sin nya hemort. En så långtgående förändring har dock inte något omedelbart samband med folkbokföringsreformen och bör föregås av en översyn av de övriga processuella reglerna som har samband med forumfrågan. Jag föreslår därför att folkbokföringen den 1 november även i fortsättningen tills en sådan översyn sker skall bestämma rätt forum för hela året, se prop. 1990/91:153 s. 85.

Förmyndarskap, godmanskap enligt 11 kap. 1, 2 och 4 §§ föräldrabalken samt förvaltare

Under utredningsarbetet har bland andra flera överförmyndare kritiserat den nuvarande ordningen som innebär att frågan om behörig domstol och överförmyndare ofta bestäms av den enskildes hemvist.

Eftersom hemvistet avgörs utifrån förhållandena den 1 november föregående år är det sålunda inte ovanligt att vistelsekommunen inte sammanfaller med hemvistkommunen, på grund av att den enskilde har flyttat under året. Från överförmyndarhåll framhålls att det nuvarande systemet är svårt att tillämpa i praktiken. För den enskilde faller det sig naturligt att ta kontakt med överförmyndaren för den kommun där han eller hon är folkbokförd i frågor om förmyndarskap, godmanskap och förvaltare. Överförmyndarna missar ofta att kontrollera den enskildes hemvist och avgör i stället sin behörighet utifrån den enskildes folkbokföringsort. Med hänsyn härtill förekommer det att många beslut i dag fattas av en icke behörig överförmyndare. Föräldrar som är förmyndare för sina barn och som har flyttat från en kommun till en annan uppfattar det många gånger som märkligt att de skall redovisa sin förvaltning till överförmyndaren på en plats som de inte längre bor på.

Överförmyndarna har även framhållit andra problem med den nuvarande ordningen. I 6 § förmyndarskapsförordningen (1995:379) föreskrivs att när överförmyndaren får kännedom om att förhållandena har ändrats så att en annan överförmyndare enligt 16 kap. 2 § föräldrabalken skall ta över tillsynen över förmyndarskapet, godmanskapet eller förvaltare, skall överförmyndaren genast sända över akten i ärendet till den överförmyndare som skall utöva tillsynen. Många överförmyndare missuppfattar detta lagrum och skickar över akten till den kommun där den enskilde befinner sig trots att den som har förmyndare, god man eller förvaltare fortfarande har hemvist i den förra kommunen. Överhuvudtaget är det svårt att tänka i termer av hemvist i en så praktiskt orienterad verksamhet som överförmyndaren har att sköta. Det uppstår nämligen många gånger hanteringsmässiga problem när överförmyndaren i en viss kommun skall fatta beslut i frågor om förmyndarskap, godmanskap eller förvaltare som rör någon som bor i annan kommun.

Med hänsyn till vad som nu anförts skulle av allt att döma överförmyndarnas arbete underlättas betydligt om deras behörighet

knöts till den plats där den enskilde är folkbokförd i stället för till hans hemvist.

På samma sätt kan det bli onödigt komplicerat om en domstol skall hålla sammanträde i en fråga om förmyndarskap, godmanskap eller förvaltarskap då den enskilde har flyttat till en helt annan del av landet. Problem av liknande slag kan uppstå i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Det är således inte ovanligt att en förälder i samband med en separation flyttar tillsammans med barnen till en annan kommun än den som barnet anses ha hemvist i.

Godmanskap enligt 11 kap. 3 § föräldrabalken

Utredningen har inte för avsikt att föreslå ändringar vad gäller behörigheten att *förordna* gode män i fall som avses i 11 kap., 3 § föräldrabalken.

Vad gäller *tillsynen* av godmanskap enligt 11 kap. 3 § föräldrabalken finns det anledning att skilja på de godmanskap som avser utredning av ett dödsbo och övriga godmanskap enligt paragrafen i fråga. Det hade i och för sig varit önskvärt att tillsynen över samtliga godmanskap sköttes av överförmyndaren för den kommun där den avlidne var respektive den gode mannen är folkbokförd. Den avlidnes hemvist har emellertid betydelse för vissa frågor enligt ärvdabalken. De följdverkningar som en övergång till den avlidnes folkbokföringsort kan få i dessa frågor måste därför närmare undersökas innan en sådan ändring föreslås. Behörig överförmyndare i frågor om tillsyn över godmanskap som avser utredning av ett dödsbo bör således alltså vara överförmyndaren för den kommun där den döde hade sitt hemvist. När det däremot gäller andra godmanskap enligt 11 kap. 3 § föräldrabalken bör tillsynen över den gode mannen skötas av överförmyndaren för den kommun där den gode mannen är folkbokförd. En god man kan ju i likhet med de personer som har förmyndare, god man eller förvaltare flytta från en ort till en annan under året, och därmed kan samma problem som redovisats ovan uppstå, dvs. den gode mannens åtgärder skall granskas av en överförmyndare som befinner sig på en annan plats i landet.

Ensamkommande barn

Vad gäller ensamkommande och ensamma barn folkbokförs dessa som regel inte förrän de har fått uppehållstillstånd i Sverige, se 4 § folkbokföringslagen (1991:481). Under den inledande vistelsen här kommer dessa barn således, till skillnad från personer med hemvist i Sverige, inte att ha någon kommun som räknas som deras hemvist. Behörig överförmyndare i frågor om god man är härvid överförmyndaren för den kommun där barnet vistas. – Tidigare gällde att överförmyndaren för Stockholms kommun var behörig överförmyndare för ensamkommande barn, men år 1997 (prop. 1996/97:113, bet. 1996/97:LU17, rskr. 1996/97:244, SFS 1997:353) ändrades 11 kap. 25 § föräldrabalken så att överförmyndaren för den kommun där det ensamkommande barnet vistas blev behörig överförmyndare. – Om barnet får uppehållstillstånd i Sverige skall det registreras i folkbokföringen och när det sedan får internationellt privaträttsligt hemvist här avgörs frågan om behörig domstol och överförmyndare utifrån barnets hemvist. I praktiken uppstår härvid ofta samma problematik som har beskrivits ovan, dvs. barnet flyttar från den kommun där det anses ha hemvist på grund av förhållandena den 1 november föregående år, t.ex. den kommun där barn- och ungdomsenheten är belägen, och bosätter sig i någon annan del av landet. Även handläggningen av frågor om godmanskap för ensamkommande barn skulle således underlättas om behörigheten hos överförmyndaren styrdes av platsen där barnet faktiskt befann sig.

Vilken inriktning bör ändringen av behörighetsreglerna ha?

Att behörighetsreglerna i frågor om förmynderskap, godmanskap och förvaltarskap i många fall styrs av den enskildes hemvist är som framgått ovan ett problem som inte endast berör ensamkommande eller ensamma barn. Det finns således anledning att inom ramen för utredningens uppdrag redan nu se över dessa regler så att domsaga och kommun i största möjliga utsträckning sammanfaller med den plats som den enskilde befinner sig på. På samma sätt bör reglerna om tillsyn över förmyndare, gode män och förvaltare anpassas så att tillsynen i möjligaste mån utövas av överförmyndaren där den enskilde respektive den gode mannen befinner sig.

I frågor rörande förmynderskap, godmanskap och förvaltarskap är det som regel domstolen i den ort respektive överförmyndaren för den kommun där den enskilde vistas som bäst känner de lokala förhållandena. Vidare är det rimligt att anta att det är överförmyndaren på denna plats som har bäst möjligheter att rekrytera en lämplig företrädare till den hjälpbehövande och granska företrädarens utförande av uppdraget. I de fall ett sammanträffande mellan den enskilde och en myndighet är nödvändig innebär nuvarande ordning dessutom att de berörda personerna ibland tvingas företa dyra och tidskrävande resor. Som framgått ovan avgörs behörigheten för en socialnämnd som huvudregel av den enskildes vistelseort (undantag gäller dock för bl.a. de situationer då barn är placerade i familjehem, se ovan) och i de fall det pågår parallella ärenden hos överförmyndaren och socialnämnden är det önskvärt att ärendena så långt möjligt kan samordnas till en och samma kommun.

Hur skall domstols och överförmyndares behörighet i frågor om förmynderskap, godmanskap och förvaltarskap närmare bestämmas?

Det finns olika lösningar på hur behörigheten hos domstol och överförmyndare skall avgöras i framtiden. En möjlighet är att med socialtjänstlagen som förebild låta den enskildes vistelseort vara vägledande. Ett alternativ är att låta behörigheten bestämmas av den enskildes folkbokföringsort. Eftersom den enskilde enligt 25 § folkbokföringslagen (1991:481) är skyldig att anmäla eventuell flyttning inom en vecka undviks den "eftersläpning" som en tillämpning av 10 kap. 1 § rättegångsbalken innebär. Folkbokföringsorten speglar bättre de verkliga förhållandena än hemvistet enligt denna regel i rättegångsbalken gör.

En ordning där vistelseorten styr behörigheten har den fördelen att det i princip alltid är överförmyndaren respektive domstolen på den plats där den enskilde finns som skall fatta beslut i frågor om förmynderskap, godmanskap och förvaltarskap. En nackdel är emellertid att begreppet vistelseort kan ge upphov till gränsdragningsproblem då det i vissa fall kan vara svårt att identifiera platsen där en enskild vistas, t.ex. om personen i fråga saknar bostad eller endast tillfälligt befinner sig på en viss plats. Det framstår därför som lämpligare att låta folkbokföringsorten styra behörigheten.

Härigenom framgår det klart vilken domstol respektive överförmyndare som är behörig.

Folkbokföringsort i stället för hemvistort

Vad som nyss anförts innebär att domstols och överförmyndares behörighet i frågor om förordnande och entledigande av förmyndare, om godmanskap enligt 11 kap. 1, 2 och 4 §§ föräldrabalken eller lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. samt om förvaltare bör styras av i första hand den enskildes folkbokföringsort. Detsamma bör gälla tillsynen i nyss nämnda frågor samt tillsynen av gode män enligt 11 kap. 3 § föräldrabalken som inte har förordnats vid utredning av ett dödsbo.

Den nya ordningen innebär att i och med att person folkbokförs i en viss kommun blir överförmyndaren för den kommunen direkt behörig överförmyndare enligt 11 kap. 25 § och 16 kap. 2 § föräldrabalken. Överförmyndaren för den kommun där personen i fråga tidigare var folkbokförd skall enligt 6 § förmynderskapsförordningen (1995:379) genast sända över akten om förmynderskapet, godmanskapet eller förvaltarens när han har fått kännedom om att en annan överförmyndare skall ta över tillsynen enligt 16 kap. 2 § föräldrabalken. Det är således, liksom tidigare, viktigt att berörda överförmyndare görs uppmärksamma på de ändrade förhållandena av förmyndaren, den gode mannen eller förvaltaren.

En generell samordning av forumreglerna i familjerättsliga frågor hade i och för sig varit att föredra enligt utredningens mening. Det hade således varit önskvärt att forumreglerna beträffande frågor om vårdnad, boende och umgänge styrdes av barnets folkbokföringsort i stället för av dess hemvist. Även om reglerna om vårdnad i 6 kap. föräldrabalken har betydelse för ensamkommande barn bör effekterna för andra vårdnadsfall emellertid utredas närmare innan en sådan förändring av forumregeln i 6 kap. 17 § föräldrabalken genomförs. Utredningen har därför valt att föreslå en ändring av forumreglerna endast vad gäller 10 kap. 13 §, 11 kap. 25 § och 16 kap. 2 § föräldrabalken.

Personer som inte är folkbokförda i Sverige

Vad gäller personer som inte har hemvist i Sverige gäller i dag enligt 11 kap. 25 § första stycket föräldrabalken att i frågor om godmanskap enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken samt förvaltarskap är Stockholms tingsrätt behörig domstol. I 11 kap. 25 § tredje stycket föräldrabalken föreskrivs att överförmyndaren för den kommun där den enskilde vistas är behörig överförmyndare i frågor om godmanskap som tas upp med stöd av 4 kap. 3 § andra stycket i 1904 års lag. I andra fall då den enskilde inte har hemvist i Sverige är överförmyndaren för Stockholms kommun behörig överförmyndare.

Som framgått ovan gällde tidigare att överförmyndaren för Stockholms kommun var behörig överförmyndare i frågor om godmanskap som togs upp med stöd av 4 kap. 3 § andra stycket i 1904 års lag. Genom en lagändring år 1997 blev i stället överförmyndaren för den kommun där det ensamkommande barnet vistas behörig att förordna god man för barnet i fråga. Regeringen uttalade i förarbetena, prop. 1996/97:113 s. 19, att det är överförmyndaren i den kommun där barnet vistas som bäst känner de lokala förhållandena och att en ordning där överförmyndaren för den kommunen får behörighet att fatta beslut i godmansfrågan normalt bör leda till en effektivare och snabbare handläggning.

Ovan återgivna uttalande är enligt utredningens mening tillämpligt även på situationer då en person som inte är folkbokförd här har behov av en god man enligt 11 kap. 1, 2 och 4 §§ föräldrabalken eller lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. eller en förvaltare. Utredningen föreslår därför att för det fall den enskilde inte är folkbokförd i Sverige bör behörig domstol respektive överförmyndare vara tingsrätten i den ort respektive överförmyndaren för den kommun där den enskilde vistas. Som reservforum bör även i framtiden finnas Stockholms tingsrätt respektive överförmyndaren för Stockholms kommun. I samband härmed bör dock framhållas att enligt 16 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) ansvarar den kommun som har beslutat att familjehemsplacera ett barn utanför den egna kommunen för den unge trots att barnet vistas i en annan kommun.

På motsvarande sätt föreslår utredningen att om den enskilde inte är folkbokförd i Sverige skall tillsynen beträffande förmynderskap, godmanskap i de fall som angetts ovan och förvaltarskap utövas av överförmyndaren för den kommun där den enskilde

vistas. Liksom i dag bör överförmyndaren för Stockholms kommun fungera som reservforum.

De föreslagna ändringarna i 11 kap. 25 § och 16 kap. 2 § föräldrabalken innebär att en persons vistelseort kommer att styra behörigheten hos domstol och överförmyndare i större utsträckning än i dag. Detta får till följd att fall där det blir aktuellt att förordna god man med stöd av 4 kap 3 § andra stycket i 1904 års inte fordrar ett särskilt omnämnande i lagtexten. Dessa situationer omfattas nämligen av den föreslagna utformningen av 11 kap 25 § andra stycket respektive 16 kap. 2 § första stycket föräldrabalken.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bedömning: Övergångsbestämmelser behövs beträffande gode män och särskilt förordnade vårdnadshavare för ensamman barn som har utsetts före ikraftträdandet av lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. Vidare fordras övergångsbestämmelser avseende frågor om förmyndare, gode män enligt 11 kap. 1, 2 och 4 §§ föräldrabalken samt förvaltare som anhängiggjorts före ikraftträdandet av ändringarna i 10 kap. 13 § och 11 kap. 25 § föräldrabalken. Likaså behövs övergångsbestämmelser beträffande tillsynsätgärder enligt 16 kap. föräldrabalken som har påbörjats före ikraftträdandet. Författningsändringarna kan träda i kraft tidigast den 1 april 2004.

Fram till dess det blir möjligt att förordna gode män enligt den föreslagna lagstiftningen om god man för ensamkommande barn m.fl. kommer tillfälliga förmyndare samt gode män att utses enligt reglerna i 4 kap. 3 § i 1904 års lag. Dessa tillfälliga förmyndarskap respektive godmanskap bör vid ikraftträdandet av den nya lagstiftningen automatiskt omvandlas till godmanskap enligt lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. Eventuella förmyndare som har utsetts enligt 4 kap. 2 § i 1904 års lag omfattas inte av den föreslagna lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. och berörs således inte av nyss nämnda övergångsbestämmelse.

En särskilt förordnad vårdnadshavare som har utsetts enligt 6 kap. 9 § föräldrabalken för ett ensamt barn med hemvist i Sverige bör vid ikraftträdandet av lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. också anses vara förmyndare för barnet.

Vad gäller de föreslagna ändringarna i behörighetsreglerna i 10 och 11 kap. föräldrabalken bör de frågor som har anhängiggjorts före ikraftträdandet av de nya reglerna avgöras av den domstol eller den överförmyndare som var behörig vid anhängiggörandet. I övrigt skall frågor om förmyndarskap, godmanskap och förvaltar-

skap avgöras av den domstol respektive den överförmyndare som bestämmelsens nya lydelse utpekar.

Beträffande tillsynen enligt 16 kap. föräldrabalken av förmynderskap, godmanskap och förvaltarskap bör de tillsynsåtgärder som före ikraftträdandet har påbörjats av den överförmyndare som var behörig enligt bestämmelsens tidigare lydelse också slutföras av honom. I övrigt skall tillsynen utövas av den överförmyndare som bestämmelsens nya lydelse utpekar.

Vad gäller det offentliga biträdet för ensamkommande barn fordras inte några övergångsbestämmelser. Dess funktion som ställföreträdare för det ensamkommande barnet upphör således automatiskt när en god man utses enligt den föreslagna lagstiftningen.

Ikraftträdandet av de föreslagna författningsändringarna kan beräknas till tidigast den 1 april 2004.

9 Kostnadseffekter

Bedömning: Utredningens förslag innebär att den gode mannen i framtiden kommer att tas i anspråk för fler uppgifter än i dag. Detta kan komma att innebära en större tidsåtgång med ökade kostnader som följd. Övriga förslag väntas inte ge några nämnvärda ekonomiska konsekvenser.

Det är svårt att närmare uppskatta vad det i dag kostar att förse ett ensamkommande barn med en god man. De sammanställningar som finns beträffande Migrationsverkets utbetalningar till de olika kommunerna skiljer nämligen inte på vad som är ersättning till gode män och vad som är ersättning för andra kostnader.

Beräkningar som har gjorts vid en av Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter med ledning av gode mäns räkningar pekar på en genomsnittlig tidsåtgång om tre timmar per vecka, vilket innebär en årlig kostnad om ca 30 000 kr per barn och år. Vid en jämförelse med vad de olika barn- och ungdomsenheterna har budgeterat för gode män till ensamkommande barn kan konstateras att dessa kostnader varierar mellan 21 000 kr och 42 000 kr per barn och år.

Utökningen av den gode mannens uppgifter kommer sannolikt att medföra högre kostnader för arvode i framtiden. Många gode män tar emellertid redan i dag på sig rollen som vårdnadshavare för ensamkommande barn och engagerar sig i bl.a. asylfrågan och barnets skolgång m.m. utan att egentligen ha den formella behörigheten att göra så. Det är därför svårt att närmare uttala sig om i vilken grad den omständigheten att den gode mannen i framtiden formellt kan träda i vårdnadshavarens ställe kommer att påverka tidsåtgången och därmed också kostnaderna.

Den föreslagna lagstiftningen kan förväntas innebära en viss avlastning av socialtjänsten genom att barnet får en mindre komplikationsfylld vistelse i Sverige under en inledningsfas, med hjälp av den gode mannens ambitiösare arbete. Vissa besparingar skulle således kunna göras vad gäller socialtjänstens arbete.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om god man för ensamkommande barn m.fl.

1 §

Paragrafen talar om när en god man kan förordnas för en underårig utländsk medborgare eller en underårig statslös person.

Första stycket är avsett för situationen då barnet är ensamt när det kommer till Sverige eller då det kommer tillsammans med någon som inte kan anses ha trätt i föräldrarnas ställe. Detta stycke tar alltså sikte på de "egentliga" ensamkommande barnen.

Ett ensamkommande barn är således ett barn som anländer till Sverige utan någon av sina föräldrar eller någon annan vuxen person som kan anses ha trätt i föräldrarnas ställe. Med att en annan vuxen person anses ha trätt i föräldrarnas ställe avses att den vuxne enligt lagen eller sedvänjan i det land där barnet senast hade hemvist utövar vårdnaden om barnet. Vidare kan det röra sig om en vuxen person som enligt ett utländskt avgörande som erkänns här i landet har vårdnaden om barnet. Det skall alltså röra sig om någon som av svenska myndigheter erkänns som barnets företrädare i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. En närmare definition av begreppet ensamkommande barn ges i avsnitt 7.2

Den gode mannen uppträder i förmyndares och vårdnadshavares ställe. De uppgifter som godmanskapet innefattar behandlas i avsnitt 7.4.1. Den gode mannen skall fungera som en samordnare i frågor som rör barnets angelägenheter och skall förvissa sig om att barnet har en trygg tillvaro i Sverige och skall hela tiden ha barnets bästa för ögonen. Härvid skall den gode mannen hålla sig informerad om barnets hälsa och hur den unge har det i sitt boende och i skolan. Vidare skall den gode mannen ha kontakt med barnets offentliga biträde för att kunna hålla sig informerad om hur ärendet med barnets ansökan om uppehållstillstånd fortskrider. Den gode

mannen har emellertid normalt inte ansvaret för den dagliga fysiska omvårdnaden om barnet. Skulle emellertid den gode mannen få kännedom om brister i den dagliga omsorgen åligger det naturligtvis honom att vidta åtgärder. Den gode mannen skall fatta nödvändiga beslut rörande barnets angelägenheter, varvid han i takt med den underåriges stigande ålder och mognad skall efterhöra den unges åsikter, jfr 6 kap. 2–2 b §§ föräldrabalken.

Ett ensamkommande barn får som regel alltid anses ha behov av en vuxen företrädare. Emellertid kan det finnas undantagssituationer då något sådant behov inte föreligger. Med hänsyn härtill är det enligt 1 § första stycket möjligt att göra avsteg från huvudregeln om det är uppenbart obehövt att förse barnet med en god man. Underåriga utländska medborgare som vistas ensamma här i landet under t.ex. en resa eller som utbytesstudenter kan som regel inte anses befinna sig i en sådan situation att en god man skall förordnas för dem. Vidare kan det i vissa fall förekomma att en underårig anländer hit med en vuxen person som i och för sig inte äger företräda den unge, men som ändå kan anses ha ett så pass nära förhållande till denne att det inte är nödvändigt att utse god man, t.ex. när en person som är nästan 18 år anländer hit med en make som är över 18 år. Likaså kan det finnas anledning att underlåta att förordna god man för en person som inom någon månads tid fyller 18 år och inte i övrigt är i behov av en vuxen representant. Observera dock att detta inte innebär någon inskränkning i den underåriges rätt att erhålla ett offentligt biträde.

Andra stycket tar sikte på de utländska underåriga medborgare och statslösa personer som vid inresan till Sverige visserligen åtföljdes av en eller båda sina föräldrar eller av någon som trätt i föräldrarnas ställe, men som under vistelsen här på ett eller annat sätt blir ensamma. Så kan vara fallet om den medföljande föräldern avlider eller på grund av sjukdom eller av någon annan anledning inte kan utöva förmynderskap och vårdnad. Stycket är också tillämpligt om ett barn blir ensamt efter det att föräldrarna har "gått under jorden" eller har lämnat landet utan att ta barnet med sig. Däremot tar stycket inte sikte på barn som åtföljs av en förälder som endast på grund av internationellt privaträttsliga förhållanden inte kan företräda sitt barn här. Observera att andra stycket inte heller kan tillämpas på barn som har fått hemvist här. Har barnet hemvist här blir nämligen föräldrabalkens regler direkt tillämpliga på barnet och en särskilt förordnad vårdnadshavare kan utses för den underåriga. I samband härmed skall erinras om att utredningen föreslår att det i

6 kap. föräldrabalken införs en ny paragraf, 8 a §, som innebär att en särskild vårdnadshavare kan utses för ett barn vars föräldrar är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden om barnet.

Tredje stycket upplyser att det fortfarande finns möjlighet att förordna tillfällig förmyndare eller god man enligt 4 kap. 3 § första och andra styckena i 1904 års lag i vissa situationer. Den nya lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. innebär visserligen att reglerna om interimistiskt förordnad förmyndare och god man i nuvarande 4 kap. 3 § första och andra styckena i 1904 års lag får starkt minskad betydelse, men i något enstaka fall kan de få tillämpning. Det gäller t.ex. i situationen då det finns ett behov av en god man enligt 11 kap. 2 § föräldrabalken till följd av att det har uppstått motstridiga intressen mellan en underårig utländsk medborgare och hans eller hennes förmyndare. Vidare skulle 4 kap. 3 § andra stycket kunna bli tillämpligt i de fall då en förälder visserligen befinner sig i Sverige tillsammans med sitt barn men inte kan företräda det på grund av bristande behörighet, jfr ovan och avsnitt 7.2. Barnet är ju i denna situation varken ensamkommande enligt 1 § första stycket lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. eller ensamt enligt andra stycket nämnda lag.

2 §

Paragrafen talar om vem som kan ta initiativ till att en god man utses och understryker att god man för ensamkommande barn m.fl. är ett angeläget ärende hos överförmyndaren.

Första stycket föreskriver att ansökan om en god man för ensamkommande barn får göras av Migrationsverket respektive socialnämnden i den kommun där den underårige vistas. Det är nämligen som regel dessa som först uppmärksammar ett ensamt barn. Överförmyndaren får även på eget initiativ utse en god man om t.ex. polisen eller en privatperson har gjort överförmyndaren uppmärksam på ett sådant behov.

Andra stycket framhåller att god man för ensamkommande barn m.fl. skall förordnas så snart det är möjligt. Det synes tveksamt att ställa upp exakta krav på den tid inom vilken en god man skall utses. I dag utses en god man för ensamkommande barn inom någon eller några dagar i de kommuner som är bäst förberedda på att ta emot sådana barn. Det är rimligt att kräva att samtliga landets kommuner i framtiden skall kunna leva upp till denna effektivitets-

nivå. I de kommuner där frekvensen av ensamkommande barn är hög är det lämpligt att överförmyndaren försäkrar sig om att det finns ett antal personer som med kort varsel kan ställa upp som företrädare för dessa barn.

3 §

Paragrafen talar om vilka krav som ställs på den som skall vara god man för ett ensamkommande eller ensamt barn. Vidare föreskriver paragrafen att den underårige, om det kan ske, skall få tillfälle att yttra sig över vem som utses till god man.

Första stycket hänvisar beträffande kompetensen hos de gode männen till 11 kap. 12 och 13 §§ föräldrabalken. De gode männen för ensamkommande barn m.fl. skall således uppfylla de allmänna lämplighetskraven som föräldrabalken ställer på gode män. Vid förordnandet skall överförmyndaren dessutom lägga särskild vikt vid att de gode männen är lämpliga att arbeta med barn som befinner sig i en utsatt situation av det slag det här rör sig om. Detta innebär att den gode mannen skall ha förståelse för hur barn och ungdomar fungerar och vilka behov de har, särskilt barn och ungdomar som har varit med om traumatiska upplevelser. Den gode mannen skall som framhållits ovan vara en samordnare i frågor som rör barnet, och han eller hon skall således kunna förväntas aktivt ta tillvara barnets intressen i olika avseenden och härvid hålla kontakt med barnet och dess boende samt myndigheter, skola och det offentliga biträdet.

Det finns inget krav på att den gode mannen skall vara svensk medborgare. Däremot skall han uppfylla de krav som framgår ovan. En utländsk medborgare eller statslös person som är god man skall vidare ha en fast tillvaro i Sverige vilket i allmänhet förutsätter permanent uppehållstillstånd. Det ensamkommande eller ensamma barnet skall nämligen inte riskera att åter bli ensamt till följd av att den gode mannen av eller annan anledning lämnar landet.

Det bör inte komma i fråga att till god man utse någon som är anställd hos Migrationsverket eller som inom socialförvaltningen har en sådan befattning att hans eller hennes opartiskhet kan komma att ifrågasättas. Vad gäller den senare kategorin personer torde det främst röra sig om personal som t.ex. har att bedöma lämpligheten av det familjehem som barnet erbjuds placering i.

Andra stycket föreskriver att det ensamkommande eller ensamman barnet, om det kan ske, skall få möjlighet att yttra sig. Stycket tar främst sikte på äldre barn som kan ha synpunkter på vem som utses till god man. Det finns ingen särskild åldersgräns för när ett barn kan anses ha något att tillföra i den aktuella frågan. Detta får avgöras från fall till fall med utgångspunkt i barnets ålder och mognad.

4 §

Godmanskap för ensamkommande barn m.fl. är en temporär lösning. Det är därför en naturlig utgångspunkt att i samband med att barnet får hemvist i Sverige överväga en permanent lösning av företräderskapet, varvid godmanskapet bör upphöra. Härutöver bör godmanskapet upphöra om det av någon anledning inte längre behövs. I 4 § första stycket anges fyra situationer då överförmyndaren skall besluta om godmanskapets upphörande.

1. *Någon av barnets föräldrar eller någon som kan anses ha trätt i föräldrarnas ställe anländer till Sverige.* Det förekommer att barn och dess föräldrar befinner sig på flykt samtidigt, men reser in i Sverige vid olika tidpunkter. För det fall en god man redan har utsetts när föräldrarna anländer skall således godmanskapet upphöra. Detsamma skall gälla om t.ex. någon släkting som enligt lagen i det land där barnet senast hade hemvist är att betrakta som vårdnadshavare för barnet kommer hit. Eftersom Sverige enligt bl.a. lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. erkänner vissa länders vårdnadsavgöranden och vårdnadsförhållanden som följer av det aktuella landets lag måste godmanskapet vidare upphöra om någon som befinner sig i Sverige gör gällande ett sådant avgörande eller vårdnadsförhållande. Observera dock att Sverige kan vägra att erkänna ett vårdnadsavgörande under vissa förhållanden, t.ex. med hänvisning till ordre public. För att godmanskapet skall upphöra fordras vidare att föräldern eller den som trätt i föräldrarnas ställe är i stånd att ta hand om barnet. Skulle det visa sig att t.ex. föräldern är svårt sjuk bör godmanskapet bestå. Som framgått av lagtexten räcker att *en* av barnets föräldrar kommer hit för att godmanskapet skall upphöra. Innan överförmyndaren beslutar att ett godmanskap skall upphöra enligt den ifrågavarande punkten skall han förvissa sig om att den

person som utger sig för att vara vårdnadshavare verkligen är det. En persons påstående om att han eller hon är vårdnadshavare till ett visst barn är som regel inte tillräckligt. Det är således viktigt att den påstodde vårdnadshavarens identitet utreds. Det kan också bli aktuellt för överförmyndaren att inhämta utredning om vad som föreskrivs i utländsk familjerätt.

2. *Barnet lämnar Sverige.* Det kan finnas flera anledningar till att ett utländskt barn lämnar Sverige. Barnet kan t.ex. avvisas efter avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd eller självmant lämna landet utan avsikt att återvända hit, t.ex. för att återförenas med sina föräldrar i något annat land. För att godmanskapet skall upphöra skall det med säkerhet kunna konstateras att barnet varaktigt har lämnat landet. Den omständigheten att barnet avviker från sitt boende bör normalt inte medföra att godmanskapet upphör. Skulle det senare framkomma uppgifter om att barnet verkligen har lämnat landet bör dock godmanskapet upphöra.

3. *En särskilt förordnad vårdnadshavare utses för barnet.* När barnet får internationellt privaträttsligt hemvist här bör en särskilt förordnad vårdnadshavare utses för barnet. Det bör emellertid inte vara något absolut krav att någon sådan företrädare utses, se nedan vid 9 §. Om en särskilt förordnad vårdnadshavare utses skall godmanskapet upphöra.

4. *Det är uppenbart att god man av någon annan anledning inte längre behövs.* Denna punkt tar främst sikte på de fall då en god man har utsetts för ett barn vars föräldrar eller någon motsvarande medföljande vuxen person får förhinder att utöva vårdnaden under vistelsen här, t.ex. då en förälder blir svårt sjuk eller lämnar barnet ensamt för att t.ex. "gå under jorden". När hindret upphör och den vuxne åter kan handha vårdnaden om barnet på ett betryggande sätt bör godmanskapet upphöra. Punkten fungerar även som en säkerhetsventil och kan tillämpas i fall då det av någon anledning framstår som uppenbart onödigt att låta ett godmanskap bestå.

Paragrafens andra stycke föreskriver att det är överförmyndaren som beslutar att ett godmanskap skall upphöra om någon av de situationer som anges i första stycket är för handen.

I tredje stycket föreskrivs att godmanskapet skall upphöra automatiskt när den underårige fyller 18 år.

5-8 §§

Vad gäller reglerna rörande rätten att ansöka om den gode mannens entledigande respektive godmanskapets upphörande följer dessa i allt väsentligt motsvarande bestämmelser i 11 kap. föräldrabalken. Den gode mannen har alltid rätt att begära sitt entledigande, dock är han skyldig att kvarstå om godmanskapet skall fortsätta. Ansökan om entledigande av en god man och om upphörande av godmanskap kan göras av barnets föräldrar eller av någon som har trätt i föräldrarnas ställe, den gode mannen och den underårige själv om denne har fyllt 15 år. Samma personer kan hos tingsrätten överklaga en överförmyndares beslut att inte entlediga en god man eller att inte låta ett godmanskap upphöra.

9 §

Som nämnts ovan är ett godmanskap enligt den föreslagna lagstiftningen att se som en temporär lösning i avvaktan på den fortsatta utvecklingen. När ett ensamkommande barn eller ett barn som blir ensamt här får internationellt privaträttsligt hemvist i Sverige skall socialnämnden i den kommun där den underårige vistas väcka talan om eller anmäla behov av en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken. Sådant hemvist torde härvid i vart fall förutsätta att barnet har beviljats permanent uppehållstillstånd här och att barnet har för avsikt att stanna kvar i landet under överskådlig tid. Paragrafen tar sikte på två situationer då en särskilt förordnad vårdnadshavare kan utses för ett ensamkommande eller ensamt barn. Det är dels de fall då barnets båda föräldrar är döda (6 kap. 9 § föräldrabalken), dels de fall då barnets föräldrar är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden om barnet (6 kap. 8 a § föräldrabalken). Vad gäller den senare situationen skall emellertid framhållas att en god man enligt 1 § andra stycket kan förordnas även i de fall då barnets förälder är förhindrad, men inte nödvändigtvis varaktigt förhindrad, att utöva förmynderskap och vårdnad. Det är inte meningen att socialnämnden skall föra talan om en särskilt förordnad vårdnadshavare i dessa situationer. I de fall då barnets förälder är mera tillfälligt förhindrad att ta hand om sitt barn bör godmanskapet bestå i avvaktan på att föräldrarna åter kan ta hand om sitt barn, även om den underårige får hemvist i Sverige under den tid som godmanskapet pågår. Inte heller är det meningen att

socialnämnden skall föra en sådan talan om barnets föräldrar blir tillfälligt förhindrade att sköta sitt barn *efter* det att barnet har fått hemvist här. I en sådan situation skall i stället en god man förordnas med enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken, se nedan.

Första stycket uttrycker att en god man skall ersättas med en särskilt förordnad vårdnadshavare när barnet får internationellt privaträttsligt hemvist i Sverige om inte särskilda skäl föreligger. Ett sådant särskilt skäl kan vara att barnet inom kort fyller 18 år. Det är socialnämnden i den kommun där den underårige vistas som tar initiativet till att det utses en särskilt förordnad vårdnadshavare. Detta gäller även om barnet är familjehemsplacerat i kommunen i fråga till följd av ett beslut fattat av socialnämnden i en annan kommun. Många gånger torde det vara överförmyndaren som först uppmärksammar att godmanskapet bör ersättas med en särskilt förordnad vårdnadshavare. Med hänsyn härtill föreskrivs att överförmyndaren skall underrätta socialnämnden om behov av särskilt förordnad vårdnadshavare som kommer till hans kännedom. Den överförmyndare som härvid avses är överförmyndaren för den kommun där barnet är folkbokfört. Observera att rättens behörighet i frågor om särskilt förordnad vårdnadshavare alltjämt bestäms av barnets hemvist, se 6 kap. 17 § föräldrabalken och 10 kap. 1 § rättegångsbalken.

Andra stycket föreskriver att en särskilt förordnad vårdnadshavare även kan utses för ett barn som har blivit ensamt *efter* det att han eller hon har fått hemvist i Sverige. I en sådan situation går det inte att utse en god man enligt 1 § eftersom denna paragraf endast tar sikte på förhållandena *före* det att barnet har fått hemvist i Sverige. De situationer då en särskilt förordnad vårdnadshavare kan utses är desamma som angetts ovan, nämligen då barnets föräldrar avlider eller blir varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden om barnet. Skulle slutligt beslut i frågan om särskilt förordnad vårdnadshavare inte kunna fattas direkt kan rätten interimistiskt utse en särskilt förordnad vårdnadshavare. För det fall föräldern till ett utländskt eller statslöst barn som har hemvist här blir förhindrad, men inte varaktigt förhindrad, att ta hand om sitt barn, t.ex. på grund av sjukdom, kan, som nämnts ovan, en god man enligt 11 kap. 1 § första stycket föräldrabalken utses för barnet. Observera dock att en god man som förordnas med stöd av nyss nämnda lagrum endast kan träda i förmyndarens ställe.

10 §

Vad gäller frågan om behörig överförmyndare enligt den föreslagna lagstiftningen tillämpas reglerna i 11 kap. 25 § andra och tredje styckena föräldrabalken, se avsnitt 7.7.

11 §

Av föräldrabalkens övriga regler om godmanskap gäller 11 kap. 14 § (solidariskt ansvar för skador som flera gode män tillfogar tredje man), 12 kap. (allmänna bestämmelser om gode mäns verksamhet), 14 kap. (gode mäns vård av egendom), 16 kap. (tillsyn över gode mäns verksamhet), 20 kap. (vissa gemensamma bestämmelser om rättegången) och 21 kap. (om verkställighet av domar, beslut, eller avtal om vårdnad, boende eller umgänge m.m.) i tillämpliga delar även på gode män enligt lagen om god man för ensamkommande barn m.fl.

Övergångsbestämmelser

p 2

En person som före lagens ikraftträdande har förordnats som tillfällig förmyndare eller som god man med stöd av 4 kap. 3 § i 1904 års lag för ett ensamkommande barn blir automatiskt god man enligt lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. Det fordras således inte något särskilt beslut härom av överförmyndaren. Observera att en person som har förordnats som tillfällig förmyndare eller som god man enligt 4 kap. 3 § i 1904 års lag för någon annan än ett ensamkommande barn eller ett barn som har blivit ensamt här, inte omfattas av denna övergångsbestämmelse.

10.2 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken

6 kap. 8 a §

Paragrafen är ny. Den motiveras dels av att det är önskvärt att ett godmanskap enligt lagen (2004:000) om god man för ensamkommande barn m.fl. övergår i ett permanent förhållande om detta är lämpligt, dels av att ett barn med hemvist här bör kunna förses med

en eller två ställföreträdare när någon sådan inte finns till följd av att barnets föräldrar är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden.

Paragrafen kan tillämpas på alla barn som har hemvist i Sverige, således även på svenska barn vars föräldrar är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden om det.

För att paragrafen skall kunna tillämpas skall barnets föräldrar vara varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden om sitt barn. Innebörden av begreppet "varaktigt förhindrad" behandlas i avsnitt 7.6.2. Kravet på varaktigt hinder innebär att regeln tar sikte på en något snävare krets av fall än 1 § andra stycket lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. gör. Den senare regeln kräver att föräldern skall vara förhindrad, men inte nödvändigtvis *varaktigt* förhindrad.

Första stycket beskriver situationen då båda föräldrarna har del i vårdnaden om barnet. Är situationen den att endast en av barnets vårdnadshavare är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden skall den kvarvarande föräldern kunna få ensam vårdnad om barnet. Om däremot båda föräldrarna är varaktigt förhindrade skall en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare utses för barnet. Som framhållits under avsnitt 7.6.2 är den nu föreslagna bestämmelsen tänkt att komplettera regleringen i 6 kap. 13 § föräldrabalken som behandlar situationen då en förälder vid gemensam vårdnad är förhindrad att ta del i beslut rörande vårdnaden om barnet.

Andra stycket tar sikte på situationen då den förälder som är varaktigt förhindrad är ensam vårdnadshavare. I första hand skall övervägas att flytta vårdnaden till den andra föräldern. Om en sådan lösning bedöms vara olämplig, den andra föräldern är t.ex. missbrukare eller själv varaktigt förhindrad, skall vårdnaden i stället anförtros en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare.

Tredje stycket föreskriver att såväl socialnämnden som föräldrarna kan föra talan om att vårdnaden skall anförtros den ena föräldern ensam eller flyttas över till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Ändring av vårdnaden enligt det nu föreslagna lagrummet kan således tas upp med socialnämnden som part eller i ett mål om äktenskapsskillnad mellan föräldrarna eller i en vårdnadsprocess enligt 6 kap. 5 § föräldrabalken.

6 kap. 13 § andra stycket

Regleringen i 6 kap. 8 a § första stycket föräldrabalken är tänkt att komplettera bestämmelsen i 6 kap. 13 § andra stycket. I de situationer då en av ett barns vårdnadshavare är varaktigt förhindrad att ta del i beslut rörande vårdnaden kan under vissa förhållanden båda lagrummen vara tillämpliga. Genom det föreslagna tillägget i 6 kap. 13 § andra stycket föräldrabalken görs läsaren uppmärksam på detta förhållande.

6 kap. 17 § andra stycket

I lagrummets andra stycke har den ovan föreslagna 8 a § infogats i uppräkningsdelen av lagrum som stycket tar sikte på.

10 kap. 13 §

Ändringen är föranledd av att behörigheten för en domstol i mål beträffande förordnade och entledigande av förmyndare föreslås knytas till barnets folkbokföringsort i stället för till den plats där det har sitt hemvist, se ovan under avsnitt 7.7.

11 kap. 1 § tredje stycket

Stycket är nytt och utgör en hänvisning till lagen om god man för ensamkommande barn m.fl.

11 kap. 25 §

Ändringen i första stycket är föranledd av att behörigheten för en domstol i frågor om godmanskaps enligt 4 § samt förvaltarskap föreslås knytas till den ort där den enskilde är folkbokförd i stället för till den plats där han har sitt hemvist. Om den enskilde inte är folkbokförd i Sverige är tingsrätten i den ort där den enskilde vistas behörig domstol, se ovan under avsnitt 7.7.

I andra stycket föreslås på motsvarande sätt som i första stycket att överförmyndarens behörighet i frågor om godmanskaps enligt 1, 2 och 4 §§ eller lagen om god man för ensamkommande barn m.fl.

samt i frågor om förvaltare knyts till den ort där den enskilde är folkbokförd. Är den enskilde inte folkbokförd i Sverige är överförmyndaren för den kommun där den enskilde vistas behörig överförmyndare. Denna utformning av andra stycket innebär att godmanskaper tas upp med stöd av 4 kap. 3 § andra stycket i 1904 års lag inte behöver nämnas särskilt i paragrafen.

Tredje stycket anger Stockholms tingsrätt och överförmyndaren för Stockholms kommun som reservforum.

16 kap. 2 §

Ändringarna i första stycket är föranledda av att behörigheten hos en överförmyndare i tillsynsfrågor föreslås knytas till den ort där den enskilde är folkbokförd i stället för till den plats där han har sitt hemvist. För det fall den enskilde inte är folkbokförd i Sverige är överförmyndaren för den kommun där den enskilde vistas behörig överförmyndare i dessa frågor. Detta innebär att godmanskaper tas upp med stöd av 4 kap. 3 § andra stycket i 1904 års lag inte behöver nämnas särskilt i bestämmelsen. På grund härav har det tidigare tredje stycket i paragrafen tagits bort.

Andra stycket tar sikte på gode män som har förordnats enligt 11 kap. 3 § föräldrabalken. Om den gode mannen har förordnats vid utredning av dödsbo skall, liksom tidigare, tillsynen utövas av överförmyndaren för den kommun där den döde hade sitt hemvist. Beträffande andra godmanskaper enligt 11 kap. 3 § föräldrabalken skall tillsynen utövas av överförmyndaren för den kommun där den gode mannen är folkbokförd.

I tredje stycket, som tidigare utgjorde paragrafens fjärde stycke, anges att överförmyndaren för Stockholms kommun utgör reservforum.

Övergångsbestämmelser

p 2

Tanken bakom den nya lagstiftningen om ensamkommande barn är att dessa barn skall tillförsäkras en vuxen person som har en förälders samtliga befogenheter. Som framhållits ovan under avsnitt 4.1 skall frågor om vårdnad som regel bedömas enligt svensk rätt om barnet i fråga har hemvist här. Däremot skall frågor om för-

mynderskap bedömas enligt lagen i det land där barnet är medborgare. För att överbrygga denna skillnad föreslår utredningen att det införs ett tredje stycke i 4 kap. 3 § i 1904 års lag som föreskriver att sedan en särskilt förordnad vårdnadshavare utsetts efter anmälan enligt 9 § lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. skall svensk rätt tillämpas i frågor rörande förmynderskapet, dvs. nationalitetsprincipen får ge vika. Genom nu aktuell övergångsbestämmelse säkerställs att även personer som före ikraftträdandet av lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. utsetts till särskilt förordnade vårdnadshavare enligt 6 kap. 9 § föräldrabalken för ensamkommande barn vars föräldrar är döda, kan fungera som både vårdnadshavare och förmyndare för dessa barn.

p 3

Ärenden om förmynderskap, godmanskap enligt 11 kap. 1, 2 och 4 §§ föräldrabalken och förvaltarskap vilka före ikraftträdandet av ändringarna i 10 kap. 13 §, 11 kap. 25 § föräldrabalken har anhängiggjorts vid den tingsrätt respektive hos den överförmyndaren som var behörig enligt reglerna i deras äldre lydelse skall handläggas där även efter ikraftträdandet. Härmed avses den specifika fråga som inneliggande ansökan tar sikte på. Har således före ikraftträdandet en ansökan om att en god man skall förordnas getts in till överförmyndaren för den kommun där den enskilde har sitt hemvist skall nyss nämnd överförmyndare besluta huruvida en god man skall utses. Uppkommer efter ikraftträdandet emellertid fråga om att entlediga den gode mannen skall denna fråga avgöras av överförmyndaren för den kommun där den enskilde är folkbokförd. Det är tillräckligt att en ansökan har inkommit till rätten eller till överförmyndaren före ikraftträdandet för att den enskildes hemvist skall avgöra vilken tingsrätt eller överförmyndare som är behörig.

p 4

Ärenden rörande överförmyndarens tillsyn som före ikraftträdandet har inletts hos den överförmyndare som enligt 16 kap. 2 § i dess äldre lydelse då var behörig, skall handläggas där även efter ikraftträdandet. Det är tillräckligt att frågan om tillsynsätgard har uppkommit före ikraftträdandet för att den enskildes, eller i

förekommande fall den gode mannens, hemvist skall avgöra vilken överförmyndare som är behörig. Har således före ikraftträdandet en årsräkning inkommit till överförmyndaren för den kommun där den enskilde alternativt den gode mannen har sitt hemvist skall nyss nämnd överförmyndare granska räkningen i fråga.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap

4 kap. 3 § tredje stycket

Stycket är nytt. Reglerna i 4 kap. i 1904 års lag bygger på nationalitetsprincipen. Detta innebär att huvudregeln är att svensk rätt skall tillämpas på svenska medborgare utomlands och utländsk rätt på utländska medborgare som befinner sig här i Sverige. Dessa tankar manifesteras genom 4 kap. 1 § respektive 4 kap. 2 § i 1904 års lag.

Ett strikt upprätthållande av ovan nämnda princip torde i dag vara omöjligt. Att inhämta uppgifter om vilka förmynderskapsrättsliga regler som gäller i olika länder och därjämte etablera kontakt med främmande stater i den utsträckning som skulle vara nödvändig för kunna tillämpa reglerna i 4 kap. i 1904 års lag fullt ut skulle sannolikt kräva mycket stora resurser. Enligt uppgift från Utrikesdepartementet görs inte heller några förfrågningar enligt 4 kap. 2 § i 1904 års lag. Denna regel får alltså anses vara obsolet.

Däremot måste regleringen i 4 kap. 3 § i 1904 års lag ändras. Detta lagrum tar nämligen sikte på tillfälliga lösningar av förmynderskapet, vilket blir aktuellt när ett ensamkommande barn anländer till Sverige. Enligt nuvarande utformning skiljer 4 kap. 3 § på å ena sidan de fall där förmynderskap inte skall anordnas enligt svensk rätt eller det är oklart om så skall ske och å andra sidan de fall då förmynderskap är anordnat i en främmande stat. Uppdelningen är logisk utifrån nationalitetsprincipen betraktad, men skapar problem i en alltmer internationaliserad värld där hemvistprincipen är den lagvalsprincip som går att använda i praktiken. Den föreslagna lagstiftningen om god man för ensamkommande barn m.fl. bygger på hemvistprincipen och med hänsyn härtill måste regleringen i 4 kap. 3 § anpassas så att det är möjligt att förordna god man för alla ensamkommande barn.

Den föreslagna lösningen innebär att ett nytt tredje stycke i 4 kap. 3 § i 1904 års lag skapas och att det i detta stycke görs undantag för ensamkommande barn och barn som blir ensamma sedan de kommit hit. I sådana situationer skall lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. tillämpas i stället för vad som föreskrivs i första och andra styckena. Det innebär att god man förordnas att i förmyndarens och vårdnadshavarens ställe sköta den underäriges angelägenheter. Enligt 9 § första stycket lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. är det möjligt att utse en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare för det ensamma barnet sedan det har fått internationellt privaträttsligt hemvist i Sverige. Det rör sig härvid om barn vars föräldrar har avlidit eller är varaktigt förhindrade att sköta vårdnaden om sitt barn. För att den särskilt förordnade vårdnadshavaren i dessa fall skall kunna utföra även förmyndarens uppgifter föreskrivs i det nya tredje stycket att sedan en särskilt förordnad vårdnadshavare har utsetts efter anmälan enligt 9 § lagen om god man för ensamkommande barn m.fl., förmynderskapet skall bedömas enligt svensk rätt som ju föreskriver att vårdnadshavaren enligt huvudregeln också är förmyndare för den underärige. Därmed undviker man att nationalitetsprincipen hindrar den särskilt förordnade vårdnadshavaren från att utöva förmynderskapet för barnet när godmanskapet enligt lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. upphör. Med stöd av 9 § andra stycket i lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. kan även utländska och statslösa barn som blir ensamma efter det att de har fått hemvist i Sverige förses med en särskilt förordnad vårdnadshavare. Det rör sig även här om barn vars föräldrar efter ankomsten till Sverige avlider eller blir varaktigt förhindrade att handha vårdnaden om barnet. I likhet med vad som sagts ovan bedöms även i dessa fall förmynderskapsfrågan enligt svensk rätt sedan en särskilt förordnad vårdnadshavare har utsetts efter anmälan enligt 9 § lagen om god man för ensamkommande barn m.fl.

Valet att införa ett nytt tredje stycke i 4 § i 1904 års lag innebär att paragrafen i övrigt är oförändrad. Sannolikt kommer emellertid de flesta i praktiken förekommande fallen att omfattas av det nya tredje stycket, men första och andra styckena kan få tillämpning i något fall.

10.4 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

11 kap. 1 b §

Första stycket föreskriver att en utlänning som har fyllt 15 år själv får föra sin talan i ärenden enligt utlänningslagen. En sådan utlänning får således själv ansöka om uppehållstillstånd. Denna rätt inverkar emellertid inte på en god mans respektive ett offentligt biträdes rätt att företräda barnet i frågor om uppehållstillstånd. Även om utlänningen har fyllt 15 år kan de således företräda barnet i ifrågavarande ärenden.

Andra stycket bygger på tanken att en god man enligt lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. är den person som företräder ett ensamkommande barn i personliga frågor. Det kan emellertid inte uteslutas att ett offentligt biträde utses tidigare än den gode mannen. Med hänsyn härtill, och då det är angeläget att barnet inte står utan företrädare i ärendet hos Migrationsverket, bör det offentliga biträdet fungera som ställföreträdare för barnet i utlänningsärendet till dess barnet får en god man förordnad för sig. Det offentliga bitrådets uppdrag att *biträda* barnet upphör emellertid inte när en god man utses och det kan härvid vara lämpligt att den gode mannen utfärdar fullmakt för det offentliga biträdet så att han eller hon även kan *företräda* barnet inför Migrationsverket.

11 kap. 1 c §

Paragrafen är ny. Syftet med regeln är att säkerställa ett utländskt barns rätt enligt FN:s barnkonvention att få en ansökan om asyl prövad, se ovan under avsnitt 7.4.1. Eftersom utredningen föreslår att barn under 15 år inte själv skall få ansöka om uppehållstillstånd fordras en regel som tillförsäkrar barn som är yngre än 15 år en rätt att få en ansökan om asyl prövad. Enligt den föreslagna regeln har en god man eller, om en god man inte är förordnad, ett offentligt biträde en skyldighet att ansöka om uppehållstillstånd för ett barn om barnet har behov av ett sådant tillstånd. Regeln tar således inte bara sikte på ansökan om asyl utan alla former av uppehållstillstånd. Vid bedömningen av barnets behov av uppehållstillstånd skall den gode mannen alternativt det offentliga biträdet fästa avgörande vikt vid vad barnets bästa kräver. Härvid skall barnet, om det inte är olämpligt, tillfrågas om sin inställning till att ansöka om uppehålls-

tillstånd. Den gode mannen eller det offentliga biträdet skall härvid ta hänsyn till vad barnet har att anföra i den utsträckning som barnets ålder och mognad motiverar.

10.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

11 § p 16

Punkten är ny. Enligt denna får överförmyndaren begära belastningsregisterutdrag beträffande den som han avser att anlita som god man för en person som omfattas av lagen om god man för ensamkommande barn m.fl. Belastningsregisterutdraget skall omfatta brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter.



Beslut vid regeringssammanträde den 4 april 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utvärdera 1995 års förmynderskapsreform. Utvärderingen skall särskilt ta sikte på reformens avreglering av föräldrars förmyndarförvaltning och de nya arbetsuppgifter som överförmyndarna och länsstyrelserna fått.

Utredaren skall därutöver granska och ta ställning till behovet av ändringar i regelverket för gode män och förvaltare. En särskild fråga är om god man, förvaltare eller någon ny form av legal ställföreträdare skall kunna lämna samtycke till åtgärder inom hälso- och sjukvård, socialtjänst eller forskning för personer som på grund av sjukdom, psykisk störning eller liknande inte själva förmår att ge samtycke.

Utredaren skall överväga om reglerna bör ändras även mot bakgrund av den rekommendation om skydd för hjälpbehövande vuxna som år 1999 antogs i Europarådet.

1995 års förmynderskapsreform

Lagstiftningen om förmyndares, gode mäns och förvaltares förvaltning av egendom och tillsynen över sådan förvaltning reformerades den 1 juli 1995 (se prop. 1993/94:251, bet. 1994/95:LU3, rskr. 1994/95:29). Syftet med förmynderskapsreformen var att modernisera reglerna på området och att få till stånd en avreglering utan att berättigade skyddsintressen sattes åt sidan. Ändringarna byggde på principen att domstolarna skall handlägga enbart sådana frågor som verkligen kräver domstolsprövning och att förmynderskapsärenden som är av övervägande förvaltningsnatur skall handläggas av förvaltningsmyndigheter.

I praktiken innebar reformen väsentliga inskränkningar i reglerna om redovisning och kontroll av föräldrars förvaltning av barns egendom. Överförmyndarens kontroll är numera enligt huvudregeln inriktad på fall där värdet av barnens tillgångar överstiger åtta prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Samtidigt finns det möjlighet att ställa viss egendom under s.k. särskild överförmyndarkontroll för att ge en omyndigs egendom ett extra skydd.

Genom reformen flyttades behörigheten att förordna god man och förvaltare i många fall från tingsrätterna till överförmyndarna. Även vissa andra beslutsfunktioner övertogs av överförmyndarna, däribland att förelägga vid vite. Domstolarna behöll uppgiften att besluta om anordnande, omprövning och upphörande av förvaltarskap och av godmanskap enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken. Tillsynen över överförmyndarna överfördes från tingsrätterna till länsstyrelserna.

Utredningsbehovet

När riksdagen behandlade förmynderskapsreformen framhöll Lagutskottet att det var av vikt att en så pass genomgripande reform följdes upp och utvärderades relativt snart. Lagutskottet betonade särskilt att den omfattande avregleringen av föräldrars förvaltning borde bli föremål för uppmärksamhet. Överflyttningen av arbetsuppgifter till överförmyndarna och till länsstyrelserna lyftes också fram för utvärdering (se bet. 1994/95:LU3).

Justitiedepartementet anordnade som ett första led i utvärderingen en hearing i mars 1998. Vid denna deltog företrädare för bl.a. Sveriges advokatsamfund, Handikappombudsmannen och ett antal organisationer. Samma år sändes en enkät ut till överförmyndarna i ett större antal kommuner, liksom till samtliga länsstyrelser, för att samla in ytterligare underlag för utvärderingen.

Lagutskottet har därefter pekat på behovet av en utvärdering (se bl.a. 2001/02:LU7). Som naturlig utgångspunkt för utvärderingen har utskottet angett frågeställningar som aktualiserats genom de motioner som återkommande väckts sedan de nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 1995 (se bet. 1996/97:LU8, 1997/98:LU10, 1998/99:LU20, 1999/2000:LU15, 2000/01:LU15 och 2001/02:LU7).

Den utvärdering av förmynderskapsreformen som alltså redan har inletts i Regeringskansliet bör nu fortsätta genom att en särskild utredare tillkallas.

I motioner till riksdagen har även andra frågor som rör förmynderskapslagstiftningen tagits upp. Företrädesvis har dessa anknytning till hur godmanskap och förvaltarskap fungerar i praktiken och vilka krav som kan ställas på gode män och förvaltare. Kritik har i olika sammanhang också framställts mot att gode män och förvaltare ibland visat bristande engagemang och haft otillräckliga kunskaper. Det har särskilt framhållits att många personer med utvecklingsstörning behöver hjälp med att få det stöd och den service som de är berättigade till enligt bl.a. lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Likaså har påtalats antalet uppdrag som en god man eller en förvaltare kan ha och reglerna för arvodering.

Justitieministern har de senaste åren därutöver i riksdagen hänvisat till att det i vissa avseenden finns anledning att se över reglerna om god man (se bl.a. svar på fråga 1998/99:314 i vilket kontrollen av gode mäns lämplighet berördes, svar på interpellation 2001/02:239 om arvodering, utbetalningar och ansvarsfrågor och svar på fråga 2001/02:579 om möjligheterna för god man att bli entledigad från sitt uppdrag).

Utredningen om bemötande av äldre betonar betydelsen av det stöd som äldre personer kan få i form av god man (SOU 1997:170). I utredningen anförs att det bör kunna ske en utveckling av stödformen god man inom gällande regelsystem, möjligen med betoning av ansvaret att sörja för någons person, och att en utveckling mot ökad användning av institutet kräver särskilda informationsinsatser om bl.a. den gode mannens uppgifter.

Frågor som rör gode mäns och förvaltares uppgifter har också väckts på det medicinska området. I propositionen Biobanker inom hälso- och sjukvården m.m. (prop. 2001/02:44) sägs att en provgivare skall informeras om avsikten och om det eller de ändamål för vilka en s.k. biobank får användas. Provgivaren skall därefter ges möjlighet att lämna sitt samtycke innan prover får samlas in och bevaras i en biobank. Även om prover skall användas för andra ändamål än de ursprungliga, måste samtycke inhämtas. I propositionen framhåller regeringen att frågan om behörighet att lämna samtycke för provgivare som på grund av psykisk störning eller annat liknande förhållande är ur stånd att lämna giltigt samtycke är komplicerad och bör övervägas i ett annat samman-

hang. I en nyligen beslutad lagrådsremiss om etikprövning av forskning som avser människor anför regeringen att det saknas klara bestämmelser om legala ställföreträdare för personer som på grund av sjukdom, psykisk störning eller liknande inte själva förmår ge samtycke till åtgärder vare sig inom hälso- och sjukvård eller forskning. Regeringen konstaterar i lagrådsremissen att det bör övervägas särskilt om god man eller förvaltare bör kunna lämna ett giltigt samtycke till deltagande i forskning för forskningspersonens räkning.

Europarådet har år 1999 utfärdat en rekommendation om det legala skyddet för hjälpbehövande vuxna (Recommendation No. R [99] 4). Det bör utredas om rekommendationen bör föranleda lagändringar.

Även andra frågor som rör förmynderskapslagstiftningen har de senaste åren belysts, inte minst i massmedierna och i brev till Justitiedepartementet. Nordiska ministerrådet har uppmärksammat bl.a. tillvägagångssättet när god man utses. I forskningsrapporten "Overgrep mot äldre" (Nord 1994:2) rekommenderas en översyn av reglerna för tillsättandet, villkoren för att bli god man samt överförmyndarnas kontroll av gamla personers ekonomi.

Uppdraget

Den särskilde utredaren skall ha följande uppdrag.

1995 års förmynderskapsreform

Utredarens huvuduppgift är att undersöka hur de nya bestämmelserna på förmynderskapsområdet har fallit ut och om de i något avseende bör ändras. I enlighet med vad riksdagen anförde när reformen genomfördes bör utvärderingen särskilt avse avregleringen av föräldrars förvaltning av barns egendom och överförmyndarnas och länsstyrelsernas hantering av sina nya arbetsuppgifter.

Föräldrars förmyndarförvaltning

Genom förmynderskapsreformen avgränsades i princip det område som skall kontrolleras av överförmyndarna från det okontrollerade

området genom en beloppsgräns. Huvudsyftet var att förenkla reglerna och anpassa dem till moderna förhållanden. I och med att ett större antal föräldraförvaltningar därigenom ställdes utanför överförmyndarens direkta kontroll gavs överförmyndarna i stället möjlighet att koncentrera kontrollen på de förvaltningar där kontroll framstår som särskilt motiverad. Utredaren skall analysera vilka konsekvenser de nya bestämmelserna fått på föräldraförvaltningens område. Frågan är om avregleringen har ett till att berättigade skyddsintressen satts åt sidan. Om utredaren kommer fram till att så är fallet, skall utredaren överväga i vad mån och på vilket sätt kontrollen bör skärpas.

Överförmyndarna har möjlighet att i enskilda fall skärpa reglerna för föräldrarnas förvaltning om det finns särskild anledning. Omvänt kan överförmyndarna ge föräldrarna större frihet i deras förvaltning. Trots att de flesta föräldrar givetvis har sina barns bästa för ögonen, kan man inte bortse från att det kan förekomma situationer där missbruk av barnets tillgångar förekommer. För att förebygga eller åtgärda sådant missbruk krävs att överförmyndarna har information om att föräldrarnas förvaltning kanske inte sköts på ett betryggande sätt. Utredaren skall undersöka om de informationsvägar som redan är tillgängliga, framför allt genom socialnämndernas upplysningsskyldighet (se 16 kap. 1 § föräldrabalken), är tillräckliga för att ge överförmyndarna kännedom om situationer som bör föranleda åtgärder eller om överförmyndarnas beslutsunderlag bör förbättras.

Överförmyndarnas övertagande av förmynderskapsärenden

Som ett led i en strävan att renodla domstolarnas verksamhet överflyttades åtskilliga förmynderskapsärenden av övervägande förvaltningsnatur till överförmyndarna. Utredaren skall granska hur överförmyndarna har hanterat det ökade ansvar som lades på dem genom reformen. Om utredaren gör bedömningen att det finns brister, skall utredaren överväga hur man kan komma till rätta med dem. Utredaren får föreslå att vissa ärenden flyttas till domstol eller annan myndighet, om detta bedöms tillräckligt motiverat.

Länsstyrelsernas tillsynsverksamhet

Länsstyrelserna tilldelades genom förmyndarskapsreformen ansvaret för tillsynen över överförmyndarna. Utvärderingen skall inrikta sig på hur länsstyrelserna har axlat detta ansvar och om förbättringar bör göras.

Frågor om god man och förvaltare

Sverige står inför en ändring av befolkningsstrukturen som kommer att innebära att en allt större del av befolkningen är över 65 år. Det är rimligt att anta att det kommer att finnas fler äldre personer som behöver någon av de stödformer som föräldrabalken erbjuder. Detta ställer krav på att såväl godmans- som förvaltarinstitutet täcker de behov som personer med sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande kan ha.

Allmänna riktlinjer

Utredaren skall se över de stödformer som erbjuds i föräldrabalken och inventera reformbehovet. Arbetet skall bedrivas med beaktande av de andra stödformer en hjälpbehövande kan få tillgång till, såsom befullmäktigade ombud, kontaktperson enligt socialtjänstlagen (2001:453) och kontaktperson enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Europarådets rekommendation om hjälpbehövande vuxna

Utredaren skall ta ställning till om några ändringar i regelsystemet bör göras mot bakgrund av Europarådets rekommendation om det legala skyddet för hjälpbehövande vuxna.

Utseende av och behörighet för god man och förvaltare

Enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken kan en god man utses för den som behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. Om någon som befinner sig i en sådan situation som avses i 11 kap. 4 § är ur stånd att vårda sig eller sin

egendom, får domstolen besluta att anordna förvaltare för honom eller henne. En förutsättning är dock att det inte är tillräckligt att godmanskap anordnas eller att den enskilde får hjälp på något annat mindre ingripande sätt. En rättshandling som företagits av en god man utan den enskildes samtycke men inom den angivna ramen är inte bindande för den enskilde, om inte denne på grund av sitt tillstånd varit ur stånd att ge uttryck för sin mening eller denna av annan orsak inte har kunnat inhämtas. Sedvanliga rättshandlingar inom uppdragets ram kan dock ofta anses omfattade av den enskildes samtycke (11 kap. 5 §). En förvaltare har inom ramen för förvaltaruppdraget ensam rådighet över den enskildes egendom och företräder denne i alla angelägenheter som omfattas av uppdraget (11 kap. 9 §).

En enskild skall inte fräntas sin rättshandlingsförmåga i vidare mån än vad som är befogat i det enskilda fallet. I enlighet med vad som i dag gäller bör utgångspunkten vara att förvaltare skall anordnas bara när det inte är tillräckligt med godmanskap. Samtidigt kan problem uppkomma i de situationer där någon är ur stånd att uttrycka sin mening eller där denna av någon annan orsak inte kan inhämtas. Frågan är om en god man då utgör ett tillfredsställande skydd för den enskilde. Mot denna bakgrund skall det utredas om reglerna för när förvaltare respektive godmanskap skall anordnas fungerar väl i praktiken. Utredaren skall överväga om det finns skäl att vidga möjligheten att anordna förvaltare i sådana situationer.

God mans eller förvaltares behörighet är inte heltäckande i förhållande till de situationer som kan uppstå. Stödpersonerna kan ställas inför val då det framstår som oklart huruvida de får eller bör agera för den enskildes räkning, särskilt om den enskildes samtycke till en viss åtgärd inte kan inhämtas. Närliggande problem har uppmärksamats i de ovan nämnda lagstiftningsärendena om biobanker inom hälso- och sjukvården och etikprövning av forskning som avser människor. Exempel kan även hittas när det gäller god mans agerande i ekonomiska angelägenheter.

Härvid kan erinras om att det i Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och biomedicin finns särskilda skyddsbestämmelser för vuxna som inte kan ge sitt samtycke till forskning; i de fall en vuxen enligt lag saknar förmåga att lämna samtycke till forskning, på grund av psykiskt handikapp, sjukdom eller liknande orsak, får forskningen bara utföras med

bemyndigande av hans eller hennes ställföreträdare eller av en myndighet, person eller instans som lagen anger.

Utredaren skall redovisa var gränserna går för gode mäns och förvaltares behörighet enligt gällande rätt och hur reglerna tillämpas. Utredaren skall undersöka om det finns behov av att förtydliga och eventuellt revidera godmans- och förvaltarinstitutet i fråga om behörigheten. Utredaren skall därvid ta ställning till om det är möjligt att låta godmans- och förvaltarinstitutet innefatta en vidare behörighet än vad som nu är fallet i fråga om t.ex. vård- och omsorgsinsatser och forskningsmedverkan när den enskildes samtycke på grund av sjukdom, psykisk störning eller liknande förhållande inte kan inhämtas. I utredarens uppdrag ingår även att föreslå alternativ till utvidgning av de stödformer som ges i föräldrabalken när det gäller frågor om samtycke i dessa sammanhang, t.ex. en ny form av legala ställföreträdare, för det fall godmans- och förvaltarinstitutet inte bedöms kunna inrymma sådana uppgifter. En särskild fråga är vilken roll anhöriga kan spela i detta sammanhang. En annan fråga är om, och i så fall hur, s.k. livstestamenten kan utgöra ett komplement till en legal ställföreträdare vid vård i livets slutskede.

Gode mäns och förvaltares lämplighet och kvalifikationer

Bestämmelser om de krav som kan ställas på gode män och förvaltare ges i 11 kap. 12 § föräldrabalken. Till god man eller förvaltare skall utses en rätträdig, erfaren och i övrigt lämplig man eller kvinna.

I bl.a. motioner, brev till Justitiedepartementet och massmedia har kritik framförts mot gode män och förvaltare som inte utför sina sysslor på ett korrekt sätt. Det framhålls att gode män och förvaltare i vissa fall visar bristande engagemang i de hjälpbehövandes situation, ibland för att de har en större mängd uppdrag, eller att den hjälpbehövandes utsatta ställning missbrukas av just den person som är utsedd att hjälpa honom eller henne. I många sammanhang har gode män och förvaltare själva pekat på att de saknar den kunskap och utbildning som krävs för att kunna ge den hjälp som stödformerna syftar till.

För att godmans- och förvaltarinstitutet skall betraktas som tillförlitliga alternativ för att bereda stöd åt hjälpbehövande måste tillgången på kvalificerade gode män och förvaltare säkras. Även

om det är naturligt att många av dem som utses för uppdraget kommer i fråga i egenskap av anhöriga till den enskilde, finns det anledning att särskilt se över rekryterings- och tillsättningsförfarandet. Utredaren skall i denna del undersöka vilka åtgärder som är möjliga att vidta för att garantera tillgången på kvalificerade och lämpliga gode män och förvaltare. Bland de frågor som utredaren skall ta ställning till hör om samordning bör ske av de utbildningsinsatser som nu ges och vilket organ som i så fall bör ansvara för detta. En annan fråga är om de gode männen och förvaltarna har det stöd som behövs för att utföra uppdraget på ett sätt som gagnar den hjälpbehövande.

Utredaren skall vidare undersöka vilka möjligheter den hjälpbehövande har att påverka valet av god man eller förvaltare samt vilka möjligheter den hjälpbehövande har att ta initiativ till byte om han eller hon inte är nöjd med eller har förtroende för sin gode man eller förvaltare. Om den hjälpbehövandes möjligheter till inflytande bedöms vara otillräckliga, skall förslag till förbättringar läggas fram. I detta sammanhang bör uppmärksamhet även riktas mot överförmyndarnas möjligheter att ta initiativ till att entlediga en god man eller förvaltare som inte är lämplig att inneha uppdraget. Det skall utredas om den skyldighet som i dag finns för myndigheter att lämna överförmyndaren upplysningar om missförhållanden och andra omständigheter som kan vara av betydelse i tillsynsverksamheten är tillräcklig eller om undermålskyldigheten bör utvidgas (jfr 16 kap. 10 § föräldrabalken).

Arvode och ersättning för utgifter

Även frågor om arvode och ersättning för utgifter skall utredas. Enligt 12 kap. 16 § föräldrabalken har gode män och förvaltare rätt till ett skäligt arvode för uppdraget och ersättning för de utgifter som varit skäligen påkallade för uppdragets fullgörande. Om den enskildes beräknade inkomst eller tillgångar överstiger två gånger prisbasbeloppet enligt lagen om allmän försäkring under det år uppdraget utfördes, skall enligt huvudregeln arvodet eller ersättningen betalas med den enskildes medel. I annat fall skall arvodet och ersättningen betalas av kommunen.

Kritik har riktats mot att gode män och förvaltare av olika anledningar inte ersätts i tillräcklig utsträckning för det arbete de lägger ned på uppdraget, samtidigt som många uppbär ersättning

från ett så stort antal enskilda att det kan ifrågasättas om inte deras arbete skall betraktas som yrkesutövning. Därutöver har det framförts kritik mot att flera av de hjälpbehövande drabbas onödigt hårt i ekonomiskt hänseende på grund av sitt stödbehov.

Utredaren skall se över principerna för ersättningsystemet och ta ställning till om ändringar bör göras av hänsyn till dels de hjälpbehövandes situation, dels de gode männens och förvaltarnas anspråk på ersättning för nedlagd tid och utfört arbete. Utredarens utgångspunkt skall vara att uppdragen, liksom i dag, skall präglas av ett betydande mått av ideell verksamhet.

Utredaren skall också överväga om en annan ordning än den nuvarande bör införas när det gäller utbetalningar av arvoden till gode män och förvaltare (jfr 2000/01:LU15 s. 27 f.).

Rättsskydd för personer med nedsatt beslutsförmåga

Innan domstolen anordnar godmanskap eller förvaltarskap har det ofta ställts en diagnos över den sjukdom eller det tillstånd som gör att den enskilde är i behov av hjälp. Detta gäller inte minst personer med någon form av demenssjukdom. Personer med demenssjukdomar kan ibland i den tidiga sjukdomsfasen till det yttre uppvisa bibehållen handlingskraft och ett beteende som inte antyder någon nedsatt beslutsförmåga trots att de har problem att inse innebörden av sina handlingar. Uppmärksamhet har riktats mot att personer utan tydlig diagnos företar rättshandlingar som är till men för personen eller dennes anhöriga. Inte så sällan ifrågasätts avtal och testamenten i efterhand, dvs. sedan diagnos ställts.

I lagstiftningen finns bestämmelser som syftar till att begränsa konsekvenserna av att personer med bristande rättshandlingsförmåga ingår avtal. Enligt lagen (1924:323) om verkan av avtal, som slutits under påverkan av en psykisk störning är ett avtal som någon har ingått under påverkan av en psykisk störning ogiltigt. Även andra bestämmelser kan vara tillämpliga, t.ex. 33 § avtalslagen. Vidare kan nämnas att ett testamente inte gäller om det har upprättats under påverkan av en psykisk störning (13 kap. 2 § ärvdabalken).

Sannolikt fyller lagstiftningen sin funktion väl. Utredaren skall dock se över de bestämmelser som finns på området. Om det finns oklarheter eller brister, skall utredaren överväga i vad mån

lagändringar bör göras för att svara mot behovet att värna dessa personers rättsskydd utan att det för den skull går ut över motpartens berättigade intressen.

Äldre, funktionshindrade och sjuka personer, särskilt de med nedsatt beslutsförmåga, kan ha svårt att hävda sin rätt även i andra sammanhang än när de företar rättshandlingar. Detta gäller bl.a. i samband med anmälningar om våld och övergrepp. För att brott riktade mot denna grupp skall kunna uppdragas krävs ofta en särskild lyhördhet hos närstående eller vårdpersonal. Inte minst är det av betydelse att kommunikationen mellan berörda myndigheter fungerar väl så att den enskilde kan få hjälp att göra en anmälan och åstadkomma en prövning av denna. Utredaren skall undersöka om det, för att förbättra den hjälpbehövandes möjligheter att komma till rätta med våld och övergrepp, finns behov av ändrade bestämmelser i fråga om t.ex. myndigheters skyldighet att lämna uppgifter till andra myndigheter. Även reglerna om rätt till åtal i 20 kap. 14 § rättegångsbalken kan behöva justeras. En särskild fråga är vilken roll en god man eller förvaltare kan eller bör spela i dessa situationer.

Alternativ till god man och förvaltare

Om en hjälpbehövande enskild förstår sin situation men inte klarar av att genomföra de uppgifter han eller hon har föresatt sig, kan utfärdande av fullmakt i vissa avseenden vara ett alternativ till anordnande av godmanskap eller förvaltarskap. Detta gäller särskilt för personer som noga har valt fullmaktstagare och klargjort deras uppdrag.

Utfärdande av fullmakter av generell karaktär skulle möjligen kunna ses som ett alternativ till godmans- eller förvaltarinstitutet. Fullmaktsgivaren skulle i en sådan fullmakt kunna ge till känna hur han eller hon önskar att vederbörandes angelägenheter eller person skall tas om hand vid den tidpunkt då han eller hon på grund av t.ex. sjukdom inte klarar av detta längre och kanske inte ens är kapabel att utfärda en fullmakt. En fördel kan vara att fullmaktsgivaren därmed själv pekar ut den person som skall utöva fullmaktsförordnandet – kanske en familjemedlem eller en utanförstående, neutral person – när sjukdomstillståndet inträder. Utfärdande av fullmakter för framtiden är samtidigt förknippat med risker. Den enskildes möjligheter att återkalla fullmakten är av

naturliga skäl inskränkta. Vidare kan insynen i den enskildes förhållanden bli lidande.

I flera anglosaxiska länder finns lagstiftning på området, som där går under begreppen "continuing powers of attorney", "durable powers of attorney" eller "enduring powers of attorney". Även i Haagkonventionen om det internationella skyddet för vuxna (Convention of 13 January 2000 on the International Protection of Adults, se särskilt artikel 15) finns regler om fullmakter av detta slag.

Utredaren skall ta ställning till om fullmakter av detta slag kan vara ett gångbart komplement till stödformerna i föräldrabalken. Om utfallet i denna del blir positivt, skall utredaren överväga om ett sådant institut bör formaliseras och ge förslag till nödvändig lagstiftning på området.

Ensamkommande flyktingbarn

Under senare tid har situationen för barn som kommer till Sverige utan sina föräldrar eller andra vårdnadshavare (s.k. ensamkommande flyktingbarn) uppmärksammas. Regeringen har nyligen uppdragit åt Migrationsverket och Socialstyrelsen att gemensamt och i samråd med Integrationsverket och Barnombudsmannen förbättra mottagandet av barn som kommer till Sverige utan sin vårdnadshavare.

I syfte att förbättra det rättsliga skyddet för i första hand ensamkommande flyktingbarn utvidgades år 1997 möjligheten att förordna god man för utomnordiska barn. Utredaren skall följa upp lagändringarna och överväga om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att stärka skyddet för de ensamkommande flyktingbarnen.

Övriga frågor

Ett flertal skrivelser och brev har kommit in till Justitiedepartementet de senaste åren med synpunkter på nuvarande lagstiftning på området. De ärenden som sålunda finns i departementet skall i den mån det bedöms lämpligt och i samråd med utredaren överlämnas till denne. Utredaren får även ta upp

andra frågor om förmyndare, god man och förvaltare som aktualiseras under utredningsarbetet om det bedöms motiverat.

Arbetsmetoder och redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa och beakta gällande rätt och lagstiftningsarbete i Danmark, Finland, Island och Norge på förmyndarskapslagstiftningens område. Vidare skall utredaren i den mån det anses lämpligt samverka med den arbetsgrupp, tillsatt av regeringen, som har getts i uppdrag att kartlägga förhållanden i samhället för personer med demenssjukdom och deras anhöriga. Utredaren skall även följa och beakta arbetet och redovisningen av det uppdrag som regeringen den 28 februari 2002 gav till Migrationsverket och Socialstyrelsen om att förbättra mottagandet av ensamkommande flyktingbarn.

Utredaren skall föreslå de författningsändringar som bedöms behövliga.

Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting eller enskilda, skall en beräkning av dessa kostnader redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall utredaren föreslå en finansiering. Om förslagen innebär ändrade åtaganden eller ambitioner för kommunsektorn, skall en reglering ske enligt finansieringsprincipen (se prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1).

Uppdraget skall redovisas senast den 1 juli 2004. Om utredaren anser det lämpligt, kan någon eller några delar av uppdraget redovisas i ett eller flera delbetänkanden.

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
förmyndare, gode män och förvaltare**

**Dir.
2003:23**

Beslut vid regeringssammanträde den 20 februari 2003.

Sammanfattning av uppdraget

Utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare skall med förtur behandla frågan om det rättsliga skyddet för s.k. ensamkommande barn. Utredningen skall senast den 30 juni 2003 i ett delbetänkande redovisa resultatet av sitt arbete i denna del.

Uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 4 april 2002 (dir. 2002:55) tillkallade chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare med uppdrag att bl.a. utvärdera 1995 års förmyndarskapsreform. I uppdraget ingick även att överväga frågan om det rättsliga skyddet behöver stärkas för sådana barn som kommer till Sverige utan sina föräldrar eller andra vårdnadshavare (ensamkommande barn). Utredningen skall enligt direktiven redovisa resultatet av arbetet senast den 1 juli 2004.

Utredningen skall senast den 30 juni 2003 redovisa den del av uppdraget som gäller frågan om ensamkommande barn.