Barnkonventionen och utlänningslagen

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1996:115

Delrapport av Barnkommittén
Stockholm 1996

Barnkonventionen och utlänningslagen

SOU 1996:115

Delrapport av Barnkommittén
Stockholm 1996

A: TrefKB
Occ SOU
68

Statens offentliga utredningar
1996:115
Socialdepartementet

Barnkonventionen och utlänningslagen

Delrapport av Barnkommittén
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

gotab 16897, Stockholm 1996

ISBN 91-38-20327-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maj-Inger Klingvall

Genom beslut den 1 februari 1996 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet Anna Hedborg att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdraget att göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till bestämmelserna i FN:s barnkonvention. Kommittén skulle med förtur behandla frågan om barns ställning i ärenden enligt utlänningslagen, bland annat när det gäller avvisning eller utvisning där barn berörs. En delrapport om dessa frågor skulle redovisas senast den 30 juni 1996. Kommittén antog namnet Barnkommittén. En kortfattad redogörelse för utredningsuppdraget och direktiven lämnas i kapitel 1. Kommittén påbörjade sitt arbete den 28 mars.

Barnkommittén har under våren koncentrerat sitt arbete till de frågor som hänger samman med utlänningslagen. Kommittén har inte ännu behandlat den övergripande frågan om inkorporering av barnkonventionen i svensk rätt. Den kommer att behandlas i huvudbetänkandet. Kommittén får härmed överlämna delrapporten *Barnkonventionen och utlänningslagen*. Rapporten innehåller en genomgång av utlänningslagstiftningen och dess tillämpning mot bakgrund av en analys av barnkonventionen. Som grund för denna har kommittén utgått från de fyra huvudprinciper i barnkonventionen, som har angivits av FN:s särskilda övervakningskommitté för barnkonventionen: Principen om barnets bästa, vikten att lyssna till barnet, barnets rätt till liv och utveckling samt varje barns rätt att utan diskriminering få del av sina rättigheter.

Barnkommittén har funnit att utlänningslagen bör förändras på vissa punkter. Med dessa förändringar anser kommittén att utlänningslagen – såvitt nu kan överblickas – är förenlig med FN:s barnkonvention. Lagstiftningen måste också tillämpas i barnkonventionens anda. Kommittén framför ett antal praktiska förslag i detta syfte. På grund av den begränsade tid som har stått till förfogande

har kommittén inte tagit ställning i detalj till det förslag till lagtext som har utarbetats av sekretariatet. Det fogas dock som bilaga till rapporten för att underlätta den fortsatta diskussionen.

Enligt direktiven skall kommittén söka bilda sig en uppfattning om barnkonventionens ställning och tillämpning i andra länder, främst inom EU och Norden. Kommittén har bett Sveriges ambassader i ett antal länder besvara frågor om barnkonventionens ställning och tillämpning. Tiden har inte medgivit att ett sådant material redovisas i delrapporten, varför kommittén får återkomma till de internationella jämförelserna. Kommitténs sekretariat har dock besökt FN:s flyktingkommissariat i Genève (UNHCR) och med dess experter diskuterat de frågor som berörs i delrapporten.

Kommittén har vid två tillfällen samrått med den särskilda referensgrupp med företrädare för folkrörelser och enskilda organisationer på området, som har utsetts enligt direktiven. Vidare har kommittén anordnat en utfrågning med ett stort antal frivilligorganisationer som är engagerade inom flyktingområdet. Inför utfrågningen hade organisationerna inbjudits att sända in sina synpunkter skriftligt. I en bilaga till delrapporten återges organisationernas insända synpunkter och en sammanfattning av utfrågningen.

Kommittén är enig om de principiellt analytiska kapitlen 1–4. När det gäller avsnittet med konkreta förslag, kapitel 5, har reservationer avgivits av ledamöterna Sten De Geer, Siw Persson och Ragnhild Pohanka. Särskilda yttranden har avgivits av ledamoten Ragnhild Pohanka och de sakkunniga Tor Sverne och Louise Sylwander.

I arbetet med delrapporten har deltagit som ordförande direktören Gabriel Romanus, och som ledamöter advokaten Sten De Geer (v), kommunalrådet Lena Ek (c), konsulenten Aldo Iskra (kds), samt riksdagsledamöterna Marianne Jönsson (s), Ronny Olander (s), Siw Persson (fp), Ragnhild Pohanka (mp) och Gustaf von Essen (m). Som sakkunniga har deltagit ambassadören Thomas Hammarberg, expeditionschefen Göran Håkansson, departe-mentssekreteraren Christina Sandqvist, redaktören Yrsa Stenius, fd justitierådet Tor

Sverne, Barnombudsmannen Louise Sylwander, departementssekreteraren Charlotta Wickman och hovrättsassessorn Anita Wickström.

Stockholm den 28 juni 1996

Gabriel Romanus

Sten De Geer Lena Ek Aldo Iskra

Marianne Jönsson Ronny Olander Siw Persson

Ragnhild Pohanka Gustaf von Essen /

Carin Jahn

Barbro Holmberg

Innehåll

Sammanfattning 11

1. Kommitténs uppdrag 21
1.1 Bakgrund 21
1.2 Hur binder konventionen Sverige? 22
1.3 Kommittedirektiven 25

2. FN:s barnkonvention och barnets bästa 27
2.1 FN:s konvention om barnets rättigheter 27
2.2 Konventionens "budskap" 28
2.3 Barnkonventionens rättigheter 30
2.4 Barnets rätt till sina föräldrar 31
2.5 Barnets bästa 32
2.6 "skall komma i främsta rummet" 35

3. Barnets bästa 37
3.1 Barnkonventionens genomförande 37
3.2 Barnperspektiv 37
3.3 Barnets bästa i svensk lagstiftning 39
3.4 Barnets behov 40
3.5 Barn som söker uppehållstillstånd 42

4. Principiella utgångspunkter 47
4.1 Orsaker till flykt och migration 47
4.2 Sveriges ansvar gentemot barn 48
4.3 Utgångspunkter 49
4.4 Barnets bästa och utlänningslagen 50
4.5 Långa vistelsetider ett problem 51
4.6 Myndigheternas ansvar kontra föräldrars 53

5. Barnkonventionen och utlänningslagen 55
5.1 Barnet i asylutredningarna 55
5.1.1 Första steget i asylprocessen 55

	5.1.2	Hörande av barn	57
	5.1.3	Invandrarverkets handläggningstider	58
	5.1.4	Intyg om barns hälsotillstånd	59
	5.1.5	Kommitténs övervägande och förslag	60
5.2	Barnets bästa och uppehållstillstånd		65
	5.2.1	Barnkonventionen och gällande bestämmelser	65
	5.2 2	Kommitténs överväganden och förslag	67
5.3	Barn som kommer ensamma		70
	5.3.1	De ensamkommande barnens situation	70
	5.3.2	Kommitténs överväganden och förslag	73
5.4	Barn som göms		75
	5.4.1	De gömda barnens situation	75
	5.4.2	Nyansökan om uppehållstillstånd	77
	5.4.3	Gömda barns rätt till sjukvård	79
	5.4.4	Kommitténs överväganden och förslag	80
5.5	Barn och återkallande av uppehållstillstånd		83
	5.5.1	Barnets situation en av många faktorer	83
	5.5.2	Kommitténs överväganden	85
5.6	Barnets rätt till sina föräldrar		86
	5.6.1	Barnkonventionen och gällande bestämmelser	86
	5.6.2	Familjesplittring	88
	5.6.3	Familjeåterförening	90
	5.6.4	Faderskapsutredning	91
	5.6.5	Kommitténs överväganden och förslag	92
5.7	LVU och utlänningslagen		98
	5.7.1	Barnkonventionen och gällande bestämmelser	98
	5.7.2	Kommitténs överväganden och förslag	99
5.8	Barn i förvar		101
	5.8.1	Barnkonventionen och förvar av barn	101

5.8.2 Kommitténs överväganden och förslag 103
5.9 Barn och verkställighet 105
5.9.1 Faktorer som påverkar verkställigheten 105
5.9.2 Kommitténs överväganden och förslag 106

Reservationer 109

Särskilda yttranden 127

Bilaga 1 Förslag till ändring i utlänningslagen (1989:529) 135

Bilaga 2 Dokumentation från hearing 139

Sammanfattning

Barnkommitténs uppdrag

FN:s konvention om barnets rättigheter antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Genom barnkonventionen formulerades för första gången barnets rättigheter på ett samlat sätt i ett internationellt bindande avtal. Riksdagen godkände konventionen utan förbehåll den 21 juni 1990, vilket efter ratifikation kom att gälla från den 2 september samma år.

Mot bakgrund av Sveriges åtagande beslutade regeringen vid sammanträde den 1 februari 1996 att tillkalla en parlamentarisk kommitté för att klarlägga hur barnkonventionens anda och innebörd kommer till uttryck i lagstiftning och praxis. Kommittén skulle därvid med förtur behandla frågan om barnets ställning i utlänningsrätten. Detta uppdrag gäller alltså att mot bakgrund av barnkonventionen analysera utlänningslagstiftningen och det sätt på vilket den tillämpas.

Som bas för analysen har Barnkommittén använt barnkonventionens fyra huvudprinciper; principen om barnets bästa, vikten av att lyssna till barnet, barnets rätt till liv och utveckling och varje barns rätt att utan diskriminering få del av sina rättigheter. Den fråga som kommittén därvid har ställt i de olika delområdena har varit om dessa principer avspeglas i lagstiftning och praxis eller om det behöver göras kompletteringar och ändringar.

Barnkommitténs principiella utgångspunkter

Till grund för kommitténs ställningstagande ligger ytterligare några principiella utgångspunkter. Det enskilda barnet skall, enligt barnkonventionens artikel 3, sättas i främsta rummet. Barnkonventionen

ger tydliga anvisningar om i vilka frågor barnets bästa skall vara utslagsgivande, såsom vid beslut om vårdnad och adoption. I andra beslut som i första hand rör föräldrarna, men som också påverkar barnet, skall principen om att barnets bästa skall sättas i främsta rummet vara vägledande – "the best interests of the child shall be a primary consideration". Detta innebär att barnets intresse skall väga mycket tungt i de situationer där det skall vägas mot övergripande samhällsintressen.

Barnkommitténs principiella utgångspunkt är att utlänningslagen och därtill hörande författningar är ett område där barnets bästa måste vägas samman med samhällets intresse av att reglera invandringen och att barnets bästa därför inte ensamt kan vara utslagsgivande i alla situationer. Kommittén vill samtidigt betona att det också är ett starkt samhällsintresse att utlänningslagen tillämpas på ett humant sätt.

Kommittén har vidare gjort bedömningen att långa vistelsetider för barn och barnfamiljer som avvisas är ett allvarligt hot mot barnets bästa. Ytterligare en principiell utgångspunkt för kommitténs ställningstagande är att det är föräldrarna som har huvudansvaret för barnet och att föräldrarna också är de som i första hand bäst kan bedöma barnets bästa. Detta fritar dock inte myndigheterna från deras ansvar att i olika beslut väga in barnets bästa.

Barnkonventionen är ett avtal mellan stater som lägger ett ansvar på de enskilda staterna att förverkliga konventionens innebörd och intentioner, men konventionen anger också att staterna skall ta hänsyn till föräldrarna och familjens roll för barnets liv och utveckling.

Ändringsförslag

Barnkommitténs genomgång visar att den svenska utlänningslagstiftningen i huvudsak är förenlig med barnkonventionen. Däremot har tillämpningen kritiserats. Kommittén framför därför ett antal förslag och synpunkter när det gäller tillämpningen av lagen. Kommittén föreslår också vissa principiellt viktiga ändringar av lagen, delvis i linje med Flyktingpolitiska kommitténs förslag. Med dessa förslag anser Barnkommittén att den svenska utlänningslag-

stiftningen – såvitt nu kan överblickas – förverkligar barnkonventionens syfte och anda.

Portalparagraf

Det faktum att en stor andel av de människor, som söker asyl eller uppehållstillstånd av andra skäl i Sverige är barn, återspeglas i mycket liten omfattning i utlänningslagen. Ordet eller begreppet "barn" förekommer i den nuvarande lagen i stort sett endast i kapitel 6 där reglerna om förvar och uppsikt finns. Det krav som barnkonventionen ställer, att beakta barnets situation, har ingen motsvarighet i utlänningslagen.

Barnkommittén föreslår därför att barnkonventionens övergripande princip att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn skall en införas i en portalparagraf. I denna bestämmelse, som bör införas i lagens 1 kap. 1 § skall föreskrivas att det vid alla beslut enligt denna lag, särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets hälsa, utveckling och allmänna bästa kräver. I samma paragraf bör, i syfte att uppfylla artikel 1 i barnkonventionen, införas att med barn avses varje person under arton år.

Förstärkning av asylprocessens första led

Kommittén har föreslagit att resurser och kompetens koncentreras till den inledande fasen av asylprocessen. Såväl utredningar som beslutsmotiveringar måste förbättras så att barnets situation tydligt framgår av utredningarna. I beslutsmotiveringarna skall det vidare redovisas hur hänsynen till barnets bästa har beaktats.

Kommittén föreslår att Invandrarverket skall ges i uppdrag att utveckla rutiner för utredning om barn i familjer som söker uppehållstillstånd. Den mall för utredningar om ensamma minderåriga barn som utarbetats av FN:s flyktingkommissariat – UNHCR – bör i det sammanhanget användas som utgångspunkt. Kommittén föreslår vidare att invandrarverket i ökad utsträckning skall komplettera utredningarna där barn är inblandade med sakkunnigutlåtande om barnets hälsotillstånd. Kommittén understryker i detta sammanhang vikten av att i utredningarna om barn använda personal med kunskap om och erfarenhet av barn.

Barn ska höras i utredningarna
Som ett led i den kvalitativa förbättringen av de grundläggande asylutredningarna som rör barn och som en anpassning till barnkonventionens artikel 12 föreslår Barnkommittén att utlänningslagen kompletteras med en bestämmelse om att det i utredning om barn skall, med hänsyn till barnets ålder, mognad och om det inte är olämpligt, tas hänsyn till vad barnet har att anföra.

Förtroendeskapande åtgärder
Barnkommittén ser allvarligt på den förtroendeklyfta som har uppstått mellan dem som utfärdar intyg och tillståndsgivande myndigheter. Kommittén föreslår därför att invandrarverket får i uppdrag att, i samarbete med frivilliga organisationer, skapa mötesplatser där ett erfarenhets- och informationsutbyte mellan intygsgivare och myndigheter kan ske.

Kommittén föreslår vidare att regeringen tar initiativ till en bred översyn av förtroendeläkarsystemet som i bl.a.utlänningsärenden är ifrågasatt och kontroversiellt. I dagsläget vill Barnkommittén understryka vikten av att, i den mån förtroendeläkare används för att bedöma ett intygs kvalitet, förtroendeläkaren har minst samma kompetens som den läkare som utfärdade intyget.

Barnets bästa och uppehållstillstånd
Bedömningen av om uppehållstillstånd skall beviljas av humanitära skäl skall göras med beaktande av barnkonventionens artikel 3. Faktorer som, enligt kommitténs mening, bör tas med i bedömningen av barnets bästa är barnets behov av omvårdnad och hälsa, samt barnets behov av och relation till sina föräldrar. Vidare bör barnets behov av utveckling och anknytningen till Sverige vägas in i bedömningen av barnets bästa. De avgjort viktigaste aspekterna på barnets bästa är om barnet vistas tillsammans med sina föräldrar och om barnet har tillgång till åtminstone en någorlunda stabil förälder.

Bedömningen som görs av barnets bästa måste sedan vägas samman med övergripande samhällsintressen. Kravet i artikel 3 bör anses tillgodosett om barnets bästa beaktas i avgörandena och tillmäts stor vikt.

De ensamma barnen
Barnkommittén vill, när det gäller de ensamkommande barnen, poängtera att de i första hand är barn och i andra hand asylsökande. Diskrimineringsförbudet i artikel 2 gäller därför så snart ett barn har anlänt till Sverige. Ett ensamkommande barn får, enligt kommitténs mening, i princip aldrig direktavvisas till ett första asylland eller till ett s.k. safe third-country. Kommittén anser vidare att barnets asylskäl skall utredas med förtur och att en eftersökning av föräldrarna skall få påbörjas först efter det att det står helt klart att barnet inte har sådant skyddsbehov att skäl för asyl föreligger. Kommittén anser också att ensamkommande barn, oavsett ålder, alltid skall placeras i familj eller familjeliknande miljö. Kommittén vill också lyfta fram det internationella utvecklingsarbete för de ensamkommande barnen, som UNHCR har initierat.

De gömda barnens situation
Barnkommittén vill först betona att det faktum att det finns barn i Sverige som lever gömda och utanför samhället är ett utomordentligt allvarligt dilemma. Samhällets åtgärder måste inriktas på att minimera antalet som gömmer sig och begränsa skadeverkningarna för barnen. De förslag som har lagts fram av kommittén om att förbättra utredningarna och beslutsmotiveringarna handlar också om att skapa bättre förståelse för de beslut som fattas. Detta kan på sikt, tror kommittén, medföra att färre personer gömmer sig. Kommittén anser det också viktigt att satsa resurser på mottagandet i hemlandet. Invandrarverket bör här utveckla ett samarbete med de frivilligorganisationer som också arbetar internationellt.

Barnkommittén anser att den obegränsade möjligheten att få nya ansökningar om uppehållstillstånd prövade i sig skapar nya problem. Kommittén vill dock poängtera att de nya omständigheter, som anförs i en ny ansökan om uppehållstillstånd, skall prövas med samma utgångspunkt som de omständigheter som anfördes i den ursprungliga ansökan. Hänsynen till barnets bästa skall även här väga tungt. Utlänningsnämnden har föreslagit att en ny ansökan om uppehållstillstånd skall få prövas endast under förutsättning att sökande finns tillgänglig för verkställighet. Enligt kommitténs mening skall detta förslag ses i ett förebyggande perspektiv. En sådan begränsning kan bidra till att antalet gömda barn minskar och

nedbringa de långa vistelsetiderna i Sverige före verkställighet av ett avvisningsbeslut.

Sjukvård för gömda barn
Barnkommittén kan konstatera att nuvarande lagstiftning tillförsäkrar alla barn i Sverige en rätt till akut sjukvård. Om bestämmelserna i artiklarna 2 och 24 i barnkonventionen ska uppfyllas, bör asylsökande barn, ges rätt till samma hälso- och sjukvård som svenska barn. Kommittén anser därför att hälso- och sjukvårdslagen och andra lagar och förordningar som reglerar rätten till hälso- och sjukvård skall ändras så att kraven i barnkonventionen tillgodoses.

Återkallande av uppehållstillstånd
Barnkommittén vill i detta sammanhang betona att det sällan är barnet som har lämnat felaktiga uppgifter, utan barnet drabbas av något som föräldrarna bär ansvaret för. Kommittén vill dock framhålla att det även i en sådan situation, där fråga har uppkommit om att ett uppehållstillstånd skall återkallas, barnets intressen måste beaktas och att hänsynen till barnets bästa skall väga tungt i beslutet.

Barnkommittén har inte funnit anledning att föreslå några ändringar i utlänningslagen i denna del. Det är ofrånkomligt att det i lagen ges utrymme för att återkalla ett permanent uppehållstillstånd som har baserats på oriktiga uppgifter från den sökande.

Barns rätt till sina föräldrar
Barnkommitténs utgångspunkt är att barnkonventionens uttalade princip om att ett barn skall ha rätt till sina föräldrar är övergripande. Vid alla åtgärder som vidtas i dessa avseenden måste hänsynen till barnets bästa vara vägledande. Vid den avvägning som görs, såväl vid en ansökan om uppehållstillstånd från föräldrar eller barn för återförening, som i situationer när en familj riskerar att splittras, skall principen om barnets bästa väga tungt. Ofta uppkommer problem med att korrekt utreda släktskapet vid ansökningar om familjeåterförening. Barnkommittén anser att invandrarverket bör

finna mer okonventionella arbetssätt och se flexibelt på den dokumentation som den sökande åberopar.

När det gäller faderskapsutredningar, och barnet och/eller den utpekade fadern finns i Sverige, föreslår kommittén att det skall införas en möjlighet till tillfälligt uppehållstillstånd, för att kunna slutföra en sådan utredning. Ett sådant tillfälligt uppehållstillstånd skall omfatta även barnets vårdnadshavare. Kommittén föreslår också att socialnämndens skyldighet att utreda faderskapet skall utsträckas till att också gälla barn som föds i Sverige av en utländsk kvinna som söker uppehållstillstånd och där den utpekade fadern också finns i Sverige.

Brottslighet och uppehållstillstånd

Vid bedömningen av hur en persons levnadssätt skall påverka hans rätt att få uppehållstillstånd eller att få stanna i Sverige, anser kommittén att, när det finns barn som berörs av beslutet, det skall vara fråga om allvarliga brott såsom narkotikabrott och brott mot liv och hälsa för att barnets intresse skall få vika. I de fall en person med barn i Sverige har utvisats med förbud att återvända, föreslår kommittén att regeringen skall ta initiativ till en översyn av reglerna för att möjliggöra kontakt mellan förälder och barn.

Kollisionen mellan LVU och utlänningslagen

Barnkommittén vill inledningsvis under detta avsnitt betona att det skydd LVU ger barn också gäller utländska barn som vistas i Sverige. Socialnämndens arbete måste, enligt kommitténs mening, inriktas på en återförening mellan barnet dess föräldrar. Kommittén föreslår att det i utlänningslagen skall införas en möjlighet till tidsbegränsat uppehållstillstånd för ett barn och dess vårdnadshavare om barnet är omhändertaget enligt LVU. Socialnämndens arbete bör i första hand inriktas på att undersöka om vården kan fullföljas inom en begränsad tid i Sverige. Om vården enligt LVU bedöms bli långvarig, måste socialnämndens arbete inriktas på att familjen skall återvända till hemlandet. I detta syfte skall, enligt kommitténs mening, socialnämnden etablera ett samarbete med Invandrarverket, de sociala myndigheterna i hemlandet och frivilligorganisationer i Sverige och hemlandet i syfte att upprätta en gemensam plan för den

fortsatta vården och återvändandet till hemlandet. Ett omhändertagande enligt LVU bör inte automatiskt innebära ett verkställighetshinder utan en individuell prövning måste göras. Vid denna prövning skall socialnämnden höras, och dess yttrande tillmätas stor vikt. Barnkommittén har för avsikt att återkomma till hur detta skall regleras i samband med kommitténs vidare behandling av socialtjänstlagen och LVU.

Barn i förvar

Barnkommittén anser att huvudinriktningen, även i frågan om barn i förvar, bör vara förebyggande. Enligt barnkonventionen får förvar endast användas som "en sista utväg och för kortast möjliga tid". Alla ansträngningar måste göras för att förhindra att sådana situationer där det kan bli nödvändigt att ta barn i förvar över huvudtaget uppstår. Förvar av barn skall i princip endast få förekomma i situationer när förvarstagandet är oundgängligen nödvändigt för att kunna säkerställa verkställighet av ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut och sedan det noga övervägts om samma syfte inte kan uppnås genom att barnet ställs under uppsikt. Kommittén föreslår att reglerna i utlänningslagen om förvar ändras för att bättre stämma överens med artilkel 37 b) i barnkonventionen.

Barnkommittén betonar även vikten av att de lokaler som används för förvarstagande av barn är anpassade för detta ändamål och att det finns tillgång till personal med kunskap om och kompetens för att arbeta med barn. Förvarslokaler bör utformas som vanliga bostäder inom ramen för ett vanligt förläggningsboende. Uniformerad personal skall inte få förekomma. Vidare anser kommittén att möjligheterna att utveckla stödinsatser till de förvarstagna barnfamiljerna i samarbete med frivilligorganisationer bör undersökas.

Barn och verkställighet

Huvudinriktningen vad gäller verkställigheten av ett avvisningsbeslut måste vara att så långt möjligt förhindra att verkställandet genomförs på ett dramatiskt sätt. Att föräldrar drabbas av panik och gör motstånd kan vara en katastrof för ett barn. Avgörande för hur verkställigheten förlöper är bland annat den tid som familjen har

vistats i Sverige. Ju längre tid som går innan det slutgiltiga beslutet om avvisning fattas, desto svårare blir vanligen tanken på att återvända. Det är vidare kommitténs uppfattning att de människor som skall avvisas behöver stöd och tid att förbereda sig för återvändandet. Detta bör organiseras på ett sådant sätt att när invandrarverkets beslut om avvisning är fattat skall inriktningen av samhällets stöd anpassas till det beslutet.

1. Barnkommitténs uppdrag

1.1 Bakgrund

FN:s konvention om barnets rättigheter antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Genom barnkonventionen formulerades för första gången barnets rättigheter på ett samlat sätt i ett internationellt bindande avtal. Barnkonventionen utgår från fyra grundprinciper; förbud mot diskriminering, principen om barnets bästa, rätten till liv och utveckling samt rätten att framföra sina åsikter och få dem respekterade. Sverige hade en framträdande roll vid arbetet med konventionen och var ett av de första länderna att ratificera den. I propositionen som föregick riksdagens godkännande, anförde föredragande statsrådet bl.a.

> "Tillkomsten av konventionen om barnets rättigheter måste hälsas med stor tillfredsställelse. För första gången finns ett dokument om dessa rättigheter, vilket blir rättsligt bindande för de stater som ansluter sig. Men konventionen får betydelse utöver detta. Genom konventionen ger världssamfundet uttryck för sin syn på världens barn och fastslår på ett stort antal områden en gemensam standard när det gäller barns rättigheter. Genom konventionen klargörs på ett tydligare sätt än tidigare att barn har egna rättigheter som det är staternas skyldighet att respektera och förverkliga. Oftast glömmer vuxenvärlden bort både att barn har egna rättigheter och att dessa rättigheter måste beaktas och respekteras. Man glömmer också ofta bort att barns och ungdomars rättigheter är berörda i de allra flesta sammanhang." (prop. 1989/90:107 s. 19)

Den 21 juni 1990 godkände riksdagen konventionen utan förbehåll (prop. 1989/90:107, bet. 1989/90:SoU28, rskr. 1989/90:350), och konventionen kom efter ratifikation att gälla från den 2 september samma år. Enligt artikel 4 i konventionen förbinder sig konventionsstaterna att vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Inga särskilda lagstiftningsåtgärder med anledning av ratificeringen ansågs behövliga eftersom man

ansåg att svensk lag stämde väl överens med konventionen. Föredragande statsrådet anförde i den delen följande:

> "En granskning av konventionsbestämmelserna leder till slutsatsen, att svensk rätt och praxis till sin allmänna syftning står i god överensstämmelse med dessa bestämmelser men att man kan vara tveksam om huruvida svensk rätt eller praxis i alla detaljer överensstämmer med konventionens krav. Den bedömning, som i sådana fall måste göras, blir i viss utsträckning beroende av vilka allmänna principer man vill lägga till grund för tolkningen av konventionens bestämmelser. Man måste därvid hålla i minnet att konventionen är avsedd att tillämpas på ett världsomfattande plan och således på rättssystem och andra förhållanden av mycket skiftande art. På grund härav måste konventionen tolkas så, att den får en rimlig mening inom ramen för varje nationellt system. Artiklarna är också i många fall utformade så att det finns utrymme för lämplighetsbedömning beträffande de åtgärder som staterna skall vidta."(s.28)

1.2 Hur binder konventionen Sverige?

I Sverige har två olika metoder kommit till användning för att införliva konventioner med svensk rätt, transformering och inkorporering. Vid transformering omarbetas den internationella överenskommelsen, eller de delar av den som saknar motsvarighet i svensk rätt, till svensk författningstext. Inkorporering innebär att det i lag eller annan författning föreskrivs att konventionens bestämmelser direkt gäller i Sverige. Konstitutionsutskottet har uttalat att båda metoderna kan anses godtagbara från konstitutionell synpunkt. Vilken metod som skall användas får avgöras från fall till fall (1995/96:SoU4 och 1995/96:KU2y)

Frågan om inkorporering av barnkonventionen, dvs. att konventionen som den lyder i originalversion skall göras till svensk lag, har varit uppe till diskussion i riksdagen vid ett flertal tillfällen, senast under hösten 1995. Förslaget om inkorporering avvisades, men riksdagen uttalade att en fortlöpande kontroll och anpassning av all svensk lagstiftning och tillämpning är nödvändig. Riksdagen uttalade vidare att regeringen borde besluta om en bred översyn av om svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med barnkonventionens bestämmelser och av den föreliggande svenska översättningen av konventionstexten (1995/96:SoU4, rskr 1995/96:62).

Genom att ratificera en konvention förbinder sig staten att följa konventionens bestämmelser. Konventionen får därmed stor betydelse vid tillkomsten av nya lagar och författningar och även vid tillämpningen av gällande lagar och författningar. Högsta Domstolen har i något fall vid tolkningen av en svensk lag som tillkommit för att uppfylla bestämmelserna i en konvention ansett sig böra ta hänsyn även till vad som sagts i konventionen och dess förarbeten (NJA 1983 s 8). I ett annat fall rörande överflyttning av vårdnad från biologiska föräldrar till familjehemsföräldrar har Högsta domstolen också förutom den svenska lagen uttryckligen åberopat bestämmelserna i FN:s barnkonvention om att barnets bästa skall komma i främsta rummet och att barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (NJA 1993 s 666). Det kan också tilläggas att det i propositionen om inkorporering av Europakonventionen i svensk rätt förklarats att en princip bör vara "att svensk lag så långt möjligt bör tolkas så att den överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden och den praxis om åtagandenas närmare innebörd som kan ha utvecklats av konventionsorganen" (prop. 1993/94:117)

Även om den svenska lagen så långt möjligt bör tolkas i överensstämmelse med en konvention innebär detta dock inte att konventionen utan inkorporering blir svensk lag eller likställd med svensk lag. Vid en eventuell konflikt mellan en bestämmelse i konventionen och en uttrycklig lagbestämmelse, skall lagen ges företräde. Skulle man emellertid finna att en lagbestämmelse står i uttrycklig strid med en bestämmelse i barnkonventionen, ålägger konventionen staten en skyldighet att ändra lagen.

Barnkonventionen är, i likhet med andra icke inkorporerade konventioner, ingen lag och har heller inte karaktären av lag. Det finns ingen domstol eller något domstolsliknande organ som kan utdöma sanktioner mot den stat som inte lever upp till konventionens anda och intentioner. Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Enligt artikel 43 skall en särskild övervakningskommitté granska de framsteg som har gjorts av konventionsstaterna i fråga om förverkligandet av skyldigheter enligt konventionen. Ett av syftena med konventionen är att sätta igång en process, att vara ett instrument för en förbättring av situationen för barn runt om i världen. Det viktiga är staternas genuina och ärliga vilja att genomföra konventionen. Ett godkännande av konventionen binder staterna att följa konventionens intentio-

ner och målsättningar. Övervakningskommittén använder i sina rapporter aldrig ord eller uttryck som antyder brott. De uttryck som används är "concerns" och "suggestions and recommendations". Under rubriken "Concerns" anger kommittén de problemområden som regeringen bör granska närmare och under rubriken "Suggestions and recommendations" föreslår kommittén ofta utredningar för att staten ifråga själv skall finna lösningar för att bättre leva upp till konventionen.

Som ett led i uppfyllandet av barnkonventionen inrättades i Sverige en ny myndighet från och med den 1 juli 1993, Barnombudsmannen. Denna myndighet har till uppgift att bevaka barns och ungdomars rättigheter och intressen och särskilt följa att Sverige lever upp till barnkonventionen.

Sverige lämnade sin första rapport till FN-kommittén 1992. I sitt yttrande med anledning av denna framförde kommittén en del synpunkter. Kommittén uttryckte oro över att utlänningslagen tillåter att utländska barn tas i förvar, vilket ansågs inte vara förenligt med diskrimineringsförbudet i artikel 2. Kommittén föreslog att Sverige skulle överväga alternativ till att "spärra in" barn med stöd av utlänningslagen. Beträffande FN-kommitténs övriga synpunkter på den svenska rapporten, har Barnkommittén för avsikt att återkomma i huvudbetänkandet.

I den svenska debatten har på senare tid ifrågasatts om Sverige lever upp till vad som krävs enligt barnkonventionen. Det har framför allt rört sig om huruvida utlänningslagstiftningen och dess tillämpning är i överensstämmelse med andan och intentionerna i barnkonventionen. Inte bara enskilda och humanitära organisationer, utan även politiker från olika partier och personer som arbetar professionellt med barn som söker asyl har ifrågasatt om Sverige verkligen följer barnkonventionen och principen om att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Barnombudsmannen har i de två årsrapporter som hittills avlämnats, påtalat brister i utlänningslagen och myndigheternas handläggning av utlänningsärenden som berör barn och lämnat förslag till regeringen om förbättringar för att lagen och dess tillämpning bättre skall motsvara barnkonventionens krav.

Syftet med Barnkommitténs arbete är att i behandlingen av de olika dilemman och konflikter som uppmärksammats, söka finna åtgärder för att Sverige på bästa sätt skall leva upp till konventionens anda och intentioner.

1.3 Kommittédirektiven

Mot bakgrund av Sveriges åtagande, riksdagens tillkännagivande och det faktum att olika tolkningar av innebörden av barnkonventionen åberopats i den allmänna debatten, beslutade regeringen vid sammanträde den 1 februari 1996 att tillkalla en parlamentarisk kommitté för att klarlägga hur barnkonventionens anda och innebörd kommer till uttryck i lagstiftning och praxis.

Kommittén skall (dir. 1996:15)

– klarlägga hur barnkonventionens anda och innebörd kommer till uttryck i lagstiftning och praxis,

– påvisa konflikter som kan uppkomma mellan barnkonventionens bestämmelser och andra övergripande mål,

– särskilt överväga det grundläggande begreppet "barnets bästa" och de tolkningskonflikter i förhållande till andra mål som kan bli aktuella,

– söka bilda sig en uppfattning om barnkonventionens ställning och tillämpning i andra länder, främst inom EU och Norden,

– i första hand ge arbetet en principiell och analytisk inriktning,

– påvisa de behov av lagändringar som befinnes påkallade,

– med förtur behandla frågan om barns ställning i utlänningsrätten.

Kommittén skall i sitt arbete bygga på bl.a. redan föreliggande utredningsmaterial, såsom Flyktingpolitiska kommitténs betänkande (SOU 1995:75) Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv.

Kommittén skall avge sitt betänkande senast den 1 januari 1997. En delrapport avseende förhållandet mellan barnkonventionen och utlänningslagen och dess tillämpning skall lämnast senast den 30 juni 1996.

Kommittén, som påbörjade sitt arbete i mars 1996, har antagit namnet Barnkommittén.

2. FN:s barnkonvention och barnets bästa

2.1 FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s barnkonvention har sina folkrättsliga rötter i två parallella rörelser. Den ena är frivilligorganisationernas arbete för att förbättra skyddet för barn och barns villkor, en rörelse som fick sitt genombrott efter första världskriget. Den kampanj för regler, som skulle skydda barns rättigheter, som inleddes efter kriget gav så småningom resultat. Nationernas Förbund antog 1924 en deklaration (Genèvedeklarationen) där fem huvudprinciper för barns skydd och välfärd slogs fast. Ett något tyngre dokument antogs 1959, Förenta Nationernas deklaration om barnets rättigheter, som innehåller tio punkter. De två deklarationerna innehåller viktiga principuttalanden. De fick dock begränsat genomslag eftersom de inte är juridiskt bindande och inte innehåller någon kontrollmekanism.

Barnkonventionen har också rötter i den rörelse för mänskliga rättigheter som formerades efter andra världskriget. FN:s två konventioner, konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna och konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som båda antogs 1966, slår fast rättigheter för envar. De gäller alltså såväl vuxna som barn. De olika kommittéer, som har inrättats för att granska hur staterna respekterar de mänskliga rättigheterna, har till uppgift att studera också hur barns mänskliga rättigheter respekteras. Några av rättigheterna i dessa två konventioner tar särskilt sikte på barn. Artikel 24 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter ger barnet rätt till namn och nationalitet och till sådant skydd som dess ställning som minderårig kräver. Konventionen innehåller också ett förbud mot dödsstraff för minderåriga. I konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kan särskilt pekas på bestämmelserna om skydd mot utnyttjande av barn (artikel 10:3), om främjande av barnets utveckling (artikel 12:2) och om rätten till utbildning (artikel 13).

Själva idén om barnets rättigheter, att barn har rätt att få sina grundläggande behov tillgodosedda och att samhället har en skyldighet att skapa förutsättningar för att dessa behov tillgodoses, är en förhållandevis ny tanke. Ett nytt och avgörande steg togs när FN:s generalförsamling i november 1989 antog konventionen om barnets rättigheter.

Barnkonventionen är inriktad på individen, det enskilda barnet, och sakartiklarna handlar om barnets rätt att få sina grundläggande rättigheter och behov tillgodosedda. Konventionen inkluderar alla typer av mänskliga rättigheter, den innehåller alltså såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. I barnkonventionen förenas därmed för första gången de olika mänskliga rättigheterna i ett och samma dokument.

För att granska att staterna lever upp till de skyldigheter som anges i barnkonventionen finns en särskild FN-kommitté (artikel 43). En av FN-kommitténs första uppgifter var att utarbeta riktlinjer för hur regeringarna skulle skriva sina rapporter om hur konventionen överensstämmer med lagar och praxis på olika områden i respektive land. Under arbetet med riktlinjerna gjorde kommittén en analys av konventionen. Avsikten var inte att gradera artiklarna och peka ut några av dem som särskilt viktiga. De olika sakartiklarna skall ses som en del av en helhet där alla artiklarna är lika viktiga. Arbetet handlade i stället om att tolka artiklarnas karaktär och inbördes relationer, för att ge staterna ett underlag för arbetet med att genomföra konventionen.

2.2 Konventionens "budskap"

Barnkonventionens inledning (preamble) speglar de principer om mänskliga rättigheter som formulerats i FN:s konventioner och deklarationer. I inledningen slås fast att barn, p.g.a sin sårbarhet behöver vård och skydd. Det betonas också att det är familjen som har det primära ansvaret för den vård och det skydd barnet behöver, samtidigt som barnet är i behov av samhälleligt skydd. Vidare betonas vikten av respekt för de kulturella värden som finns i barnets miljö och vikten av internationellt samarbete för att säkra barnets rättigheter.

I FN-kommitténs analys av barnkonventionen utkristalliserades fyra grundläggande, allmänna principer som återfinns i artiklarna 2, 3, 6 och 12. Principerna i dessa speglas och konkretiseras i konventionens övriga sakartiklar. De fyra principerna är:

– *Förbud mot diskriminering* (artikel 2). Grundtanken är att barn är jämställda och har lika värde. Rättigheterna i konventionen skall således gälla enskilda barn och ungdomar som befinner sig inom ett lands territorium utan åtskillnad "av något slag". Barnet skall skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av barnets eller dess föräldrars ras, hudfärg, kön, språk, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt.

– *Principen om barnets bästa* är en annan av konventionens grundpelare (artikel 3). Vid alla åtgärder som rör barn "skall barnets bästa komma i främsta rummet". Principen om barnets bästa kan härledas ur två fundamentala tankar som båda satt spår i konventionen. Den ena utgår ifrån att barn är sårbara och behöver stöd och skydd och den andra betonar barnperspektivet i beslutsfattandet.

– *Rätten till liv* (artikel 6) är en grundläggande rättighet. Artikeln ger barn ett skydd mot att bli dödade och den skall läsas tillsammans med artikel 37 som stadgar ett direkt förbud mot dödsstraff. Artikel 6 går emellertid längre än rätten till liv, genom att i andra punkten betona barns rätt till överlevnad och rätten till utveckling i vid mening.

– *Rätten att uttrycka sina åsikter* (artikel 12) i alla frågor som rör barnet självt är ett budskap om att barns åsikter skall respekteras. Det finns i artikeln också en utvecklingsaspekt, "barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad". I artikel 12 finns således en betoning av barns och ungdomars deltagande i frågor som rör dem själva.

FN-kommitténs tanke är att dessa grundprinciper kan användas som underlag i diskussioner om barnkonventionens genomförande. Kommittén betonar vikten av att konventionen verkligen blir föremål för politiska diskussioner och politiska beslut. Barnkonventionen, som ger uttryck för en attityd till barn, bör i dessa diskussioner användas som ett instrument för förändring.

2.3 Barnkonventionens rättigheter

Barnets rättigheter är i barnkonventionen formulerade i de olika sakartiklarna. Konventionen innehåller, som tidigare nämnts, två typer av rättigheter, dels medborgerliga och politiska rättigheter, dels ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

De rättigheter i konventionen som kan hänföras till kategorin *medborgerliga och politiska rättigheter* är t.ex. rätten till registrering vid födelsen, namn och nationalitet (artikel 7 och 8), rätten att bli hörd (artikel 12), yttrande- och informationsfrihet (artikel 13), religionsfrihet (artikel 14), förenings- och församlingsfrihet (artikel 15) och skydd för privat- och familjelivet (artikel 16). Till medborgerliga rättigheter räknas också förbudet mot att utsätta barnet för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Likaså skyddet mot alla former av fysiskt och psykiskt våld (artikel 19) och reglerna som avser frihetsberövande (artikel 37), reglerna rörande barnet i straffprocessen och kriminalvården (artikel 40) samt de olika bestämmelser som skyddar barnet mot utnyttjande av olika slag. Till de medborgerliga rättigheterna hör också rätten till asyl. I artikel 22 stadgas att staterna 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...erhåller lämpligt skydd och humanitärt bistånd..."

Till de *ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna* hör rätten till goda utvecklingsbetingelser i vid mening, bl.a. rätten till hälso- och sjukvård (artikel 24), social trygghet och socialförsäkring (artikel 26), skälig levnadsstandard (artikel 27), barnomsorg (artikel 18.3) och utbildning (artikel 28). Likaså hör barnets rätt till kultur, till vila och fritid, lek och rekreation samt rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet (artikel 31) till dessa rättigheter. Barn som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller en urbefolkning ska ha rätt att tillsammans med andra utöva sin egen kultur och religion samt sitt eget språk (artikel 30). Staterna åläggs en skyldighet att vidta åtgärder "med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser" för att tillgodose dessa grundläggande behov hos ett barn.

De olika rättigheterna är lika viktiga och barnkonventionen skall ses som en helhet. Rättigheterna är dock olika till sin natur. Medan de medborgerliga och politiska rättigheterna är absoluta till sin karaktär och måste respekteras av alla stater oavsett utvecklingsnivå

är de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna mera av målsättningskaraktär. Hur de förverkligas är beroende av ett lands resurser. Men även fattiga länder ska försöka garantera dessa rättigheter genom att utnyttja sina tillgängliga resurser maximalt. Man kan också uttrycka skillnaden mellan de olika typerna av rättigheter så att konventionen anger vilka uppväxtvillkor som inte är acceptabla (de medborgerliga rättigheterna får inte åsidosättas) och vilka som är önskvärda för alla barn i världen (de sociala, ekonomiska och kulturella rättigheterna).

De två rättighetstypernas olika karaktär kan illustreras av artikel 6 som i första punkten slår fast att varje barn har en inneboende rätt till liv. Detta är en medborgerlig rättighet. Rätten till liv ges en vid tolkning och avser i huvudsak att barnet har rätt till skydd mot avrättningar och till säkerhetsgarantier mot dödsstraff. Artikel 6 punkt 2 innehåller däremot en ekonomisk och social rättighet, barnets rätt till överlevnad och utveckling. Denna rätt skall staten säkerställa "till det yttersta av sin förmåga". Ett land som låter avrätta ett barn bryter alltså mot konventionen medan det inte är fråga om ett direkt konventionsbrott om staten faktiskt saknar ekonomisk möjlighet att säkerställa ett barns överlevnad och utveckling i vid mening. Den stat som inte förmår säkerställa barnets utveckling skall, enligt artikel 4, vidta åtgärder inom ramen för internationellt samarbete.

2.4 Barnets rätt till sina föräldrar

I konventionens inledande utgångspunkter (preamble) sägs att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för alla dess medlemmar och särskilt viktig för barnens utveckling och välfärd. Barnets behov av och rätt till båda sina föräldrar och föräldrarnas ansvar för barnet är också en röd tråd i barnkonventionens sakartiklar.

Barnets rätt att få vetskap om vilka som är dess föräldrar och att vårdas av dem slås fast i artikel 7. Föräldrarna eller den som har vårdnaden om barnet har, enligt artikel 18, "huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling" och föräldrarna skall ges lämpligt bistånd då de fullgör detta sitt ansvar. I artikel 5 betonas vidare att staterna skall "respektera det ansvar och de rättigheter och

skyldigheter som tillkommer föräldrar" att ge barnet lämplig ledning då barnet utövar de rättigheter som erkänns i konventionen.

Barnets behov av sina föräldrar markeras t.ex. i artikel 9 punkt 3 där det stadgas att ett barn som är skilt från den ena eller båda föräldrarna har rätt att upprätthålla ett regelbundet och "personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa". Flyktingbarn som skilts från sina föräldrar har vidare, enligt artikel 22 punkt 2 rätt till skydd och bistånd. Staterna skall "skydda och bistå ett sådant barn för att spåra föräldrarna eller andra familjemedlemmar till ett flyktingbarn i syfte att erhålla den information som är nödvändig för att barnet skall kunna återförenas med sin familj".

Konventionen sätter barnets behov framför föräldrarnas. Staterna skall, enligt artikel 9, säkerställa att ett barn inte, mot sin vilja, skiljs från sina föräldrar, om ett åtskiljande inte är nödvändigt för barnets bästa. Ett beslut om att skilja ett barn och dess föräldrar kan vara nödvändigt t.ex. "vid övergrepp mot eller vanvård av barnet från föräldrarnas sida eller då föräldrarna lever åtskilda och ett beslut måste fattas angående barnets vistelseort".

2.5 Barnets bästa

En av de bärande grundprinciperna är principen om "barnets bästa". Den är formulerad i konventionens artikel 3 där det heter att barnets bästa ska komma i främsta rummet "vid alla åtgärder som rör barn vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ". Den praktiska tolkningen av principen om barnets bästa är avgörande för i vilken mån ett land uppfyller barnkonventionen och FN-kommittén lägger vikt vid och försöker särskilt stimulera till diskussion kring begreppet barnets bästa.

Artikel 3 har karaktären av en portalparagraf, men begreppet "barnets bästa" återfinns även i andra, mer specifika sammanhang, t.ex. i frågor som rör separation från föräldrarna (artikel 9), föräldrars ansvar för barnets fostran och utveckling (artikel 18), adoption och placering i fosterhem (artiklarna 20 och 21) samt frihetsberövande som gäller barn (artiklarna 37 och 40).

Barnets bästa är inget nytt begrepp utan det har använts under lång tid såväl i olika länders nationella lagstiftning som i internationella deklarationer och konventioner. I den tidigare nämnda deklarationen om barnets rättigheter som antogs 1959 och i konventionen mot all slags diskriminering av kvinnor (1979) återges principen om barnets bästa. Begreppet är visserligen inte ordagrant återgivet i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, men kommittén för de mänskliga rättigheterna har, i två av sina allmänna kommentarer, hänvisat till "the paramount interests of the children", i fall som rört skilsmässor. FN:s Flyktingkommisarieat (UNHCR) betonar också i sina riktlinjer för arbetet med flyktingbarn att alla åtgärder måste vägledas av "the principle of the best interests of the child".

Sedan länge är barnets bästa utgångspunkten i de svenska lagregler som nära berör barn och ungdomar. Principen är förankrad i grundlagen genom bestämmelser i regeringsformen (1 kap. 2 §) om att det grundläggande målet för den offentliga verksamheten skall vara den enskildes välfärd, således både barns och vuxnas. Föräldrabalkens regler om vårdnad och umgänge (6 kap.) föreskriver uttryckligen att vårdnads- och umgängesfrågan skall avgöras med utgångspunkt i vad som är bäst för barnet. Nämnas bör även att i socialtjänstkommitténs förslag till ny socialtjänstlag (SOU 1994:139) föreslås en portalparagraf med innebörden att barnets bästa ska sättas i främsta rummet.

Men även om begreppet barnets bästa har varit allmänt accepterat i såväl nationell lagstiftning som i internationella sammanhang under lång tid, innebär formuleringen i barnkonventionen ett viktigt steg i arbetet med att utveckla universella regler för barnets rättigheter. I andra internationella dokument ses barnets bästa i relation till någonting annat eller någon annan, t.ex. i konventionen mot all slags diskriminering av kvinnor. Barnet framställs i dessa dokument också mera som ett objekt än, som i barnkonventionen, som ett subjekt med rättigheter. I inget annat internationellt dokument finns heller någon bredd som motsvarar den som barnkonventionens artikel 3 har.

Barnets bästa skall komma i främsta rummet "vid *alla* åtgärder som rör barn". Barnkonventionen är unik också vad gäller ländernas uppslutning. Två år efter att konventionen hade antagits av generalförsamlingen hade en majoritet av världens stater ratificerat den. Hittills har 187 stater (189 stater är medlemmar i FN) ratificerat konventionen.

Formuleringen i artikel 3 är allmänt hållen, det ges ingen definition av vad som skall anses vara barnets bästa. Under arbetet med konventionen framfördes förslag om att begreppet skulle preciseras. bl.a. diskuterades en formulering om att barnets bästa skulle omfatta barnets "fysiska, psykiska, intellektuella, moraliska och sociala utveckling". Man bestämde sig emellertid för att låta begreppet stå utan vidare precisering än den som görs i konventionens övriga artiklar. Det ansågs inte vara möjligt att fastställa några definitiva, över tid hållbara, kriterier på vad som är barnets bästa på olika områden och i olika givna situationer. Vad som anses vara barnets bästa varierar sannolikt från ett samhälle med dess specifika kultur, sociala och ekonomiska struktur, till ett annat. I många industrialiserade länder ses t.ex. åtgärder som befrämjar barns oberoende och självständighet som något obetingat gott medan andra länder mera kopplar barnets bästa till familjen och det lokala samhället. Barnets bästa varierar också mellan olika barn och olika situationer.

Barnkonventionen är fortfarande ett "nytt" dokument, sett i perspektivet av internationella konventioners praktiska genomförande. FN-kommitténs granskningsarbete har ännu inte gett det underlag som krävs för att utforma generella principer för hur barnets bästa bör tolkas. Kommitténs granskning, som inkluderar ländernas rapporter om hur barnkonventionen efterlevs, diskussioner med regeringarna på grundval av de rapporter som länderna har skickat till FN-kommittén samt kommitténs bedömning och allmänna kommentarer har hitintills resulterat i att barnperspektivet diskuteras och formuleras i de stater som har ratificerat konventionen. Processen, att ge begreppet barnets bästa ett mer konkret innehåll i förhållande till nationernas olika kulturer och sociala utvecklingsnivåer, har därmed just börjat. De olika ländernas arbete med att genomföra barnkonventionen är en del av den process som i framtiden kan ge oss kriterier på vad som är barnets bästa i olika situationer. Fram till dess att FN-kommittén har tillräckligt med underlag för att formulera sådana principer får barnkonventionen själv ge vägledning om innebörden av begreppet barnets bästa.

2.6 "...skall komma i främsta rummet"

I den svenska översättningen av artikel 3 heter det att barnets bästa "skall komma i främsta rummet" vid alla åtgärder som rör barn. I den engelska texten står det "the best interests of the child shall be a primary consideration". Denna formulering blev föremål för ett långt förhandlingsarbete under det att konventionen utarbetades.

Under arbetets gång diskuterades bl.a. formuleringen att "the best interests of the child shall be the paramount consideration", men en sådan formulering ansågs för långtgående. "Paramount" kan bl.a. översättas med övergripande, yttersta eller allt överskuggande. Ytterligare ett annat förslag var att "*a* primary consideration" skulle ersättas av "*the* primary consideration". En sådan formulering skulle, enligt förslagsställarna, bättre överensstämma med andra internationella dokument. Även detta förslag förkastades med motiveringen att dessa andra dokument var begränsade till vissa frågor, som t.ex. adoption och vårdnad, till skillnad från barnkonventionens artikel tre som skulle omfatta *alla* beslut som rör barn. Det framhölls också, att det kunde finnas konkurrerande intressen som kunde vara lika viktiga, eller kanske viktigare än det enskilda barnets intresse. Vissa intressen som "justice and society at large, should be of at least equal, if not greater, importance than the interests of the child" (UN doc E/CH.4/1989/48, paras 121–2). Ytterligare ett förslag gick ut på att behålla "the primary consideration", men begränsa artikeln till att enbart gälla frågor som rör barnets välfärd. Även detta förslag förkastades med motiveringen att det skulle innebära en onödig begränsning av barnets rättigheter.

Arbetsgruppen under FN-kommissionen för mänskliga rättigheter, som utarbetade förslaget till konvention, stannade alltså vid formuleringen "the best interests of the child shall be a primary consideration". Man föredrog således en bred och något vagare framför en tydligare och snävare formulering. Artikel 3 formulerades därför som en portalparagraf i syfte att principen om barnets bästa skall appliceras på alla områden. Därigenom kommer barnets bästa att bli ett av flera relevanta och nödvändiga intressen att ta hänsyn till. Artikel 3 innebär således att barnets bästa inte kan vara det enda övergripande målet och inte heller ensamt utslagsgivande i alla situationer. I och med att man valde obestämd artikel, "a", i stället för bestämd, "the", ville man säkerställa en flexibilitet, som skulle göra det möjligt att i vissa situationer väga barnets intresse mot andra intressen.

Konventionen ger anvisningar om i vilka situationer som barnets bästa skall vara avgörande för besluten. Begreppet är tydligare definierat i vissa sakartiklar än i den övergripande formuleringen i artikel 3. Den starkaste versionen av principen hittar man i artikel 21 som stadgar att stater som tillåter adoption "skall säkerställa att barnets bästa främst beaktas". I den engelska texten heter det att staten "shall ensure that the best interests of the child shall be the paramount consideration". På motsvarande sätt finns i artikel 18 en starkare formulering jämfört med artikel tre. Artikeln handlar om att staterna skall erkänna principen att båda föräldrarna har ett gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling och att barnets bästa "skall för dem komma i främsta rummet" (the best interests of the child will be their basic concern). På andra ställen i konventionen där barnets bästa berörs är formuleringen mer neutral, t.ex. i artikel 9 som handlar om de fall då ett barn skiljs från sina föräldrar på grund av att det vanvårdats. Enligt artikelns punkt 3 skall barnets rätt att upprätthålla kontakt med föräldrarna säkerställas "utom då detta strider mot barnets bästa" (except if it is contrary to the child's best interests).

Trots den något vaga formuleringen i artikel 3 läggs ett stort ansvar på staterna att alltid beakta barnets bästa. Barnets situation, behov och intressen skall beaktas i beslutsfattandet. I de fall, då man väljer ett alternativ där barnets bästa inte blir utslagsgivande utan låter andra intressen väga tyngre bör beslutande myndigheter kunna visa att de gjort en sammanvägning av relevanta intressen i det enskilda fallet. Staterna måste, med andra ord, så långt som möjligt försäkra sig om att barnets bästa har kommit med och redovisats i beslutsprocessen.

3. Barnets bästa

3.1 Barnkonventionens genomförande

I det internationella arbetet med barnkonventionen kan olika faser urskiljas. Den första etappen av arbetet, mellan åren 1979 och 1989, var arbetet inriktat på att utarbeta konventionstexten. Under den andra etappen, mellan åren 1990 och 1995, drevs en kampanj för att vinna anslutning till konventionen. Samtidigt utvecklade FN-kommittén en strategi för hur rapporteringsprocessen skulle organiseras för att verkligen påverka de politiska besluten. I detta arbete utvecklades riktlinjer för hur regeringarnas rapporter borde skrivas. Dessa riktlinjer blev det instrument som urskiljde konventionens "budskap".

Den tredje etappen i det internationella arbetet handlar nu om att göra verklighet av konventionens rättigheter. Detta är en process av politiska diskussioner och ställningstaganden runt om i världen som bl.a. innefattar nationella tolkningar av begreppet barnets bästa och hur barnets bästa skall sammanvägas med andra intressen. Det är mot den bakgrunden, i den processen, som denna kommittés arbete skall ses.

3.2 Barnperspektiv

FN:s barnkonvention är en milstolpe i det internationella arbetet för barn och ungdomars villkor. Det är första gången barnets egna behov och rättigheter formuleras i ett internationellt bindande avtal som ger alla länder en gemensam målsättning. Konventionen slår fast barnets fulla människovärde, men också att barnet har egna rättigheter och behov och att dessa grundläggande rättigheter skall vara universella.

Barnkonventionen kan sägas utgöra vår tids samhälleliga barnperspektiv eftersom den uttrycker världssamfundets kollektiva syn på barn och ungdomar. Konventionens grundsyn; varje barns rätt att utan diskriminering få sina rättigheter respekterade, principen om barnets bästa, om vikten att lyssna till barnet och om dess rätt till liv och utveckling, formar en hållning till barn på det internationella planet. Det krav barnkonventionen ställer på världens stater är att detta förhållningssätt, detta barnperspektiv, skall genomsyra alla beslut som rör barn.

Utgångspunkten i barnperspektivet är respekten för barnets fulla människovärde och integritet. Alla människor – stora som små – har lika värde. Visserligen växer barn upp med mycket olika ekonomiska, politiska och religiösa förutsättningar men varje barn har ändå rätt att bli bemött med respekt och få samma skydd för sin integritet. Ytterligare en utgångspunkt i barnperspektivet är barndomens egenvärde. Barn ses inte som bihang till föräldrarna eller passiva mottagare av föräldrapåverkan. De ses inte heller som miniatyrupplagor av vuxna utan som unika individer med egna behov. Barndomen ses således inte enbart som en förberedelsetid för vuxenlivet utan som en del av livet med ett värde i sig.

Barnkonventionen bekräftar därmed den syn och den nya förståelse för barns behov som har vuxit fram under 1900-talet; att barn är individer med egna behov och uppfattningar om verkligheten, som i en rad avseenden skiljer sig från vuxnas. Yngre barn lever till exempel i högre utsträckning i nuet och har en annan tidsupplevelse än vuxna. Små barn kan inte i grunden förstå begrepp som tre månader eller tre år. Det ligger utanför deras uppfattningsförmåga. Vuxna har vidare ett mer eller mindre givet mönster att tolka sin omvärld med och de flesta vuxna kan bedöma och agerar utifrån sitt eget bästa. Barn är ännu inte färdigutvecklade, vare sig fysiskt eller psykiskt. Barn förändras i fråga om mognad, erfarenheter och förmåga att tolka omvärlden. Barns behov är med andra ord inte statiska, vilket innebär att händelser och upplevelser som kan tjäna utvecklingen på kort sikt kan vara till skada på lång sikt, och tvärtom.

3.3 Barnets bästa i svensk lagstiftning

Tidigare var den svenska lagstiftningen inte uppbyggd efter principen att barnet har rättigheter, utan utifrån föräldrars rätt och myndigheters förpliktelser och skyldigheter gentemot barnet. Från början av 1980-talet förändrades emellertid perspektivet. Numera är det självklart att barnets bästa står i centrum i de lagregler som nära berör barn. Det gäller både inom familjerätten och inom socialrätten. Begreppet barnets bästa förekommer på flera ställen i de lagar som finns på dessa områden, bl.a. i föräldrabalken, socialtjänstlagen och namnlagen.

Barn har enligt föräldrabalken vissa grundläggande rättigheter. De har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn skall behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Med trygghet menas att barn har rätt att växa upp i ett stabilt förhållande och att ha någon att lita på. Till god vård hör att barnet får känna att det behövs och att det får möjlighet att utvecklas. Vårdnads- och umgängesfrågor skall avgöras med utgångspunkt i vad som är bäst för barnet. Uppräkningen av barnets grundläggande rättigheter kan få betydelse vid avgörande av frågor om vårdnad och umgänge på så sätt att domstolen bör välja den lösning som kan antas bäst främja att barnet får sina grundläggande rättigheter tillgodosedda (prop. 1981/82:168). I föräldrabalkens bestämmelser om adoption heter det att ett tillstånd till adoption får ges endast om adoptionen är till fördel för barnet (4 kap. 6 §).

Även i namnlagen (1982:670) nämns begreppet barnets bästa. För att barn under 18 år skall få byta efternamn krävs i vissa fall att domstol har förklarat att namnbytet är förenligt med barnets bästa (45 § namnlagen). Principen finns även i socialtjänstlagens (1980:620) 27 § där det stadgas att socialnämnden måste bedöma familjehem utifrån barnets bästa. Om barnets bästa kräver det kan socialnämnden neka en familj att ta emot barn i familjehem. I socialtjänstlagen finns också särskilda bestämmelser om samhällets omsorg om barn och ungdomar (12 – 18 §§). Socialnämnderna skall, enligt dessa bestämmelser, tillsammans med föräldrarna verka för att barn och ungdomar får en trygg uppväxt och goda levnadsbetingelser. Socialnämnden har skyldighet att ge barn det stöd och den hjälp som de behöver.

Samhället har även, enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), en skyldighet att ge barn och

ungdomar den vård de behöver, även då föräldrarna inte samtycker. Vård enligt LVU skall beslutas om det finns påtaglig risk att barnets hälsa eller utveckling äventyras. Hela LVU präglas av hänsyn till barnets bästa.

Barnets bästa är också av grundläggande betydelse i de bestämmelser som rör barn och ungdomar som misstänks ha begått brott eller som döms för brott. I lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare finns bestämmelser för handläggningen av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år. Som exempel kan nämnas att en person under 18 år får häktas endast om det finns synnerliga skäl (23 §). Vidare finns det en bestämmelse i brottsbalken som stadgar att påföljd inte får ådömas någon för brott som denne begått före femton års ålder (1 kap. 6 § brottsbalken). För att någon skall kunna dömas till fängelse för brott som han eller hon begått före fyllda 18 år krävs att det föreligger synnerliga skäl (30 kap. 5 § brottsbalken). Har någon begått brott innan han eller hon fyllt 21 år, skall hans eller hennes ungdom beaktas vid straffmätningen. Härvid får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet. Ingen får dömas till livstids straff för brott som har begåtts före 21 års ålder (29 kap. 7 § brottsbalken). Det finns särskilda regler om påföljder i brottsbalken som är anpassade för ungdomar, nämligen överlämnande till vård inom socialtjänsten.

3.4 Barnets behov

En allmän utgångspunkt i definitionen av barnets bästa är de senaste decenniernas framväxande kunskaper och forskning om barns behov. I utredningen om barnets rätt "Barnets rätt 2. Om föräldraansvar m.m." (SOU 1979:63) samt i den efterföljande propositionen (prop. 1981/82:168) är utgångspunkten barns behov, vilka också hänvisades till i bl.a. förarbetena till LVU och i Vårdnadstvistutredningen (SOU 1995:79).

Man brukar skilja på sådana behov som har en grundläggande betydelse för barns utveckling och andra behov som också är viktiga, men inte på samma djupa och avgörande sätt som de grundläggande behoven. En viktig aspekt i sammanhanget är barnets

ålder och utvecklingsnivå. Konsekvenserna av om barnets behov inte blir tillfredställt är beroende på när i livet det inträffar.

De grundläggande behoven är sådana som är existensiellt nödvändiga för en normal utveckling. Om barnets sviks i tillfredställelsen av dessa behov, tar det djup skada. De mest grundläggande av barns behov är följande:

– *Barn behöver omvårdnad och skydd.* Det mest elementära livsbehovet är att barnet får den omvårdnad och det skydd som det behöver för att överleva och utvecklas. Barn behöver även skydd mot yttre faror. Vidare behöver barn näringsriktig kost, kläder och bostad. Likaså behöver barn vård och omvårdnad vid sjukdomar. Barn är för sin överlevnad utlämnade till sina föräldrar som är de som i första hand tillhandahåller det skydd och den omvårdnad som barnet behöver.

– *Barn behöver ett stabilt och varaktigt förhållande till båda sina föräldrar.* Relationen till föräldrarna är livsavgörande också i psykologiskt hänseende. Föräldrarna tillgodoser barnets behov av kärlek, trygghet och en känsla av att behövas. Vidare behöver barnet hjälp med gränssättning och tolkning av omvärlden. Ju yngre barnet är desto mer beroende är det av föräldrarnas psykiska stöd. Barn tolkar verkligheten till stor del genom det de uppfattar av förälderns upplevelse. Föräldrarna är vidare barnets garanter för framtiden. Barn behöver en framtid och det är via föräldrarna som barnets bild av framtiden formas. Forskningsmässigt finns en enighet om att kontinuiteten i barnets relation till föräldrarna i själva verket är ett av barns allra mest grundläggande behov. Barn är under hela sin uppväxt beroende av föräldrarna och samspelet med föräldrarna. Detta samspel och den anknytning som byggs upp mellan en förälder och ett barn utgör basen för barnets personlighets- och identitetsutveckling. Den forskning som i stor utsträckning ligger till grund för senare forskning om barns behov av sina föräldrar genomfördes efter andra världskrigets slut (Freud and Burlingham: Infants Without Families: Reports on the Hampsted Nurseries). Forskarna jämförde den psykiska hälsan hos barn som under kriget evakuerats till den engelska landsbygden med barn som stannat kvar tillsammans med sina föräldrar i London under krigsåren. Det visade sig att de barn som hade varit tillsammans med sina föräldrar generellt sett hade bättre psykisk hälsa än de barn som hade evakuerats.

– *Barn behöver respekt för sin integritet.* Barn måste få känna att de behövs, att de har en uppgift att fylla och att de får ta ansvar. De

behöver få möjlighet att påverka sin egen situation och i takt med stigande ålder och mognad få ta ansvar för sina personliga förhållanden och sitt handlande. Till respekten för integriteten hör barns behov av att bli behandlat med aktning för sin person och egenart, vilket innebär att barnet skall visas hänsyn i fråga om de individuella egenskaper och särdrag som det har.

3.5 Barn som söker uppehållstillstånd

Barn och ungdomar som ensamma eller tillsammans med sina föräldrar har lämnat sitt hemland har samma grundläggande behov som alla andra barn. Men det faktum att de har lämnat eller flytt från sitt hemland, och ännu inte vet om de får möjlighet att rota sig här, innebär att dessa barn i många avseenden befinner sig i en svårare situation än andra.

Många barn och vuxna som har lämnat eller flytt från sitt hemland upplever en rad förluster – oavsett av vilket skäl de har lämnat sitt land. De har skilts från sina släktingar och vänner utan att veta om de någonsin kommer att mötas igen. De har lämnat den natur de känner som sin och det samhälle de kan orientera sig i och kanske har försökt förändra. De har lämnat det språk de delade med sin omgivning, det språk de lärde sig att förstå och förklara omvärlden med. En del av dessa barn har också upplevt våld av olika slag.

Barn och vuxna som har lämnat sitt hemland kan uppleva händelserna olika. För vuxna kommer ofta känslan av sorg och förlust inte omedelbart efter ankomsten till det nya landet. Till en början upplever en del i stället en lättnad över att vara framme vid målet, de känner ibland en stolthet över att ha klarat av de strapatser som resan i sig har inneburit. Men efter en tid hinner minnena ikapp och förlusterna blir allt svårare att bära.

För barn kan det te sig annorlunda. I många fall har föräldrarna skyddat sina barn och så långt möjligt hållit dem utanför skrämmande upplevelser i hemlandet. Barnen förstår inte alltid varför familjen lämnar sitt hemland och de är kanske inte heller medvetna om vidden av det beslut föräldrarna har fattat, att lämna landet för att eventuellt aldrig återvända. För barnen kan mötet med den främmande kulturen och de främmande människorna bli svårt till en början. De kanske inte känner någon lättnad över att vara framme och alla

förluster tillsammans med en helt ny omgivning som de inte kan orientera sig i, som de inte kan styra och som de inte alls begriper, skapar svårigheter för en del barn till en början. De flesta barn har dock lättare att anpassa sig. De lär sig snart det nya språket och efter en tid mår många bättre. Detta kan sammanfalla med att föräldrarna börjar känna sorg och saknad. På så sätt kan dessa familjer komma i "otakt", och barnet påverkas starkt av obalansen i familjen.

Barn som söker uppehållstillstånd har, som nämnts, samma grundläggande behov av omvårdnad och skydd, av kontinuitet i relation till sina föräldrar och respekt för sin integritet som andra barn. Ett tillägg till de grundläggande behoven måste dock göras. Barn från andra kulturer har behov av att mötas med respekt för sitt ursprung och sin kultur. Mötet med ett barn som söker uppehållstillstånd är ett kulturmöte och bedömningen av barnets bästa måste bygga på medvetande och kunskap om såväl mottagarlandets som barnets kultur. Kulturen är det filter genom vilket vi tolkar och värderar verkligheten. Händelser, beteenden och upplevelser ses och tolkas utifrån det kulturmönster som finns inbyggt i oss och i den meningen är alla människor etnocentriska, vilket är en nödvändig strukturering av verkligheten som annars skulle bli kaotisk. Man betraktar därmed sitt eget sätt att leva, sina egna grundläggande värderingar som det rätta, det riktiga. Andra livsmönster, andra kulturer upplevs som avvikelser från det normala. Familjestruktur, samlevnad och barnuppfostran är de mest centrala delarna i alla kulturer. Det är genom barnuppfostran som kulturen förs vidare och får möjlighet att överleva. Den egna kulturen kan därför upplevas som bäst för alla barn.

Barnkonventionens artikel 3 stadgar att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Det innebär att i konkreta situationer, t.ex. i bedömningen av barnets och familjens skäl för uppehållstillstånd, om tillstånd skall återkallas eller vid verkställighet av ett avvisningsbeslut, skall barnets bästa vägas in. En bedömning måste göras och vägas in i beslutet. En sådan bedömning måste vara individuell. Barnkonventionen talar om det enskilda barnets bästa, vilket innebär att en rad faktorer som rör det enskilda barnet skall vägas in i bedömningen. Några av de faktorer som, enligt Barnkommitténs mening, bör ingå i en sådan bedömning är:

– *Barnets behov av skydd.* Även barnets eventuella asylskäl skall utredas och bedömas. Ett barn i behov av skydd har rätt till asyl, vilket också slås fast i barnkonventionens artikel 22 där det stadgas att ett barn som söker flyktingstatus eller anses som flykting i enlighet med tillämplig internationell eller nationell rätt skall säkerställas skydd och humanitärt bistånd oberoende av om det kommer ensamt eller är åtföljt av sina föräldrar eller någon annan person.

– *Barnets behov av omvårdnad och hälsa* innefattar både fysiska och psykiska aspekter som delvis är inflätade i varandra. Till barnets behov av omvårdnad och hälsa hör medicinsk vård, rehabilitering och habilitering samt att barnet befinner sig i en omgivande miljö där det inte utsätts för allvarliga hälsorisker.

– *Barnets behov av sina föräldrar.* Den avgjort viktigaste aspekten av barnets bästa är om barnet är tillsammans med sina föräldrar. Barn är för sin överlevnad och sin utveckling beroende av sina föräldrar eller andra närstående. Beslut som innebär att barn separeras från sina föräldrar är i regel inte till barnets bästa. I barnkonventionens artikel 3 punkt 2 heter det att staterna skall tillförsäkra barnet det skydd och den omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar. Staterna skall för detta ändamål vidta lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder. Barnkonventionen betonar också i artikel 22 punkt 2 staternas skyldighet att spåra föräldrarna eller andra familjemedlemmar till ett flyktingbarn som kommer ensamt. I artikel 9 heter det att staterna skall säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja, om det inte är nödvändigt för barnets bästa.

– *Barnets relation till sina föräldrar.* Föräldrarnas förmåga att emotionellt stödja sina barn är av avgörande betydelse för barnet, särskilt i stressituationer. Ett barn till föräldrar, som på grund av fysisk eller psykisk sjukdom har förlorat sin förmåga att fungera som föräldrar, är i praktiken ett övergivet barn, trots att föräldern finns fysiskt närvarande. Om föräldrarna inte kan ge barnet den omsorg det behöver innebär det en förlust av den trygghet som utgör själva grundbulten i barnets eller tonåringens tillvaro. Bedömningen av barnets bästa måste därför ta hänsyn till att ett barn är beroende av att ha åtminstone en någorlunda stabil förälder i sin närhet. Åtgärder som syftar till att stärka föräldrarna i deras föräldraroll, att förhindra psykisk kollaps och abdikation från föräldrarollen är åtgärder för barnets bästa.

– *Barnets behov av utveckling.* Barn har behov av en framtid för sin utveckling. Föräldrarna är i detta avseende garanter för framtiden. Det är genom föräldrarna som barnen skapar sig en bild av hur framtiden ser ut. Familjer som söker uppehållstillstånd i Sverige lever i ett vakuum under den tid de väntar på beslut från myndigheterna. Under den tiden finns ingen möjlighet för vare sig föräldrarna eller barnet att planera för eller förhålla sig till någon framtid, vilket på sikt är till skada för framför allt barnet. Åtgärder som förkortar väntetiden och som skapar struktur och tydlighet i asylprocessen är till barnets bästa.

– *Barnets anknytning till Sverige.* Har barnets erfarenheter av att leva i Sverige hunnit bli en grundläggande och dominerande del av barnets personlighet kan ett beslut om att det skall avlägsnas från landet innebära att barnet återigen måste gå igenom svåra separationer. Den tid, som barnet vistats i Sverige, har betydelse för anknytningen. Tiden är dock inte ensamt avgörande. Vissa barn kan under flera år ha levt gömda, utan normal kontakt med det svenska samhället. I sådana fall har kanske inte någon starkare anknytning uppkommit, trots lång vistelsetid här. Anknytning till en kultur, till ett annat land är dessutom en individuell process som varierar från ett barn till ett annat. En del barn knyter an snabbt på ett djupt plan, medan andra kan ha vistats i landet under lång tid och enbart anpassats på ytan av sin personlighet. Av betydelse är också barnets ålder. För till exempel ett barn i skolåldern sker oftast en anknytning på kort tid genom bland annat skolans kulturöverföring och genom kontakter med lärare och kamrater. För ett yngre barn som är mera bundet till sina föräldrar kan kulturanknytningen ske i ett senare skede.

En bedömning av barnets bästa i den situation då barnet söker uppehållstillstånd måste innefatta en bedömning såväl på kort som på lång sikt. Barnets här och nu-situation måste vägas in, men också hur olika beslut kan komma att påverka barnet framöver. Ett beslut om uppehållstillstånd kan på kort sikt vara det bästa för barnet, men kan på lång sikt skada barnet som då har att växa upp och skapa sig en framtid i ett främmande land. I vissa fall kan bedömningen vara att det skulle vara bäst för barnet att omedelbart återvända till sitt hemland, men långsiktigt kanske bedömningen är att barnet allvarligt riskerar sin fysiska och psykiska hälsa.

Det bästa får dock inte bli det godas fiende. Alla åtgärder får inte kopplas till "det goda" alternativet, så att man inte försöker göra så gott det går även i situationer då barnets bästa inte kan tillgodoses.

I t.ex. fall där en familj skall sändas tillbaka till sitt hemland, även om det skulle ha varit till barnets bästa att stanna i Sverige, måste avvisningen ske på ett sådant sätt att barnets bästa – i den situationen – tillgodoses.

4. Principiella utgångspunkter

4.1 Orsaker till flykt och migration

Världens befolkning ökar med 100 miljoner varje år och 95 procent av denna ökning sker i tredje världen. Med nuvarande tillväxttakt kommer sannolikt Afrikas befolkning att öka från 600 miljoner till 1 600 miljoner år 2025. Befolkningen i Asien kommer att öka med en miljard. Samtidigt växer inkomstklyftan mellan den nordliga och den sydliga delen av jorden. Inkomstgapet har fördubbats på 30 år.

Allt fler människor i världen flyr eller flyttar inom och mellan länderna. För ungefär 10 år sedan fanns det 10 miljoner flyktingar. Enligt UNHCR, finns i dag 23 miljoner människor som är flyktingar enligt Genevekonventionens definition, en fördubbling på 10 år. Därutöver finns lika många så kallade internflyktingar, människor som flytt undan krig och förföljelse, men som fortfarande vistas inom sitt hemlands territorium. Antalet migranter utgör 2,5 procent av världsbefolkningen. Det finns flera faktorer som bidrar till den ökande flyktingströmmen och migrationen. Den pågående övergången från diktatur till demokrati i en del utvecklingsländer, upplösningen av paktsystemet med Sovjetunionen och USA som dominerande stater och det därmed sammanhängande sönderfallet av statsbildningar är en del av dessa faktorer. Etniska och religiösa konflikter, miljöförstörelse och en allmänt bristande framtidstro i många länder i Afrika och Asien på grund av en alltför långsam ekonomisk utveckling bidrar till att förstärka problemen.

En bråkdel av världens flyktingar och migranter söker asyl eller uppehållstillstånd på annan grund i Sverige. Under åren 1994 och 1995 sökte 18 600 respektive 9 000 personer asyl i vårt land. Av dessa var cirka en tredjedel barn. Av dem som får uppehållstillstånd i Sverige är det ett fåtal som anses ha skäl för asyl. Men även de som inte anses ha tillräckliga skäl för asyl i Sverige har i många fall lämnat ett land i kaos, till exempel med etniska motsättningar eller ett land i socialt och ekonomiskt sönderfall. I många fall är det just av hänsyn till barnen som familjer väljer att lämna sina hemländer.

Barn som flyr eller lämnar sina hemländer av andra skäl är särskilt utsatta. Det är vanligt att sådana barn har ett uppdämt behov av såväl medicinsk som psykiatrisk vård. Bidragande orsaker är i stor utsträckning, enligt en rapport av Socialstyrelsen, sådana som sammanhänger med flyktsituationen. Det handlar om barnens egna traumatiska upplevelser i hemlandet, föräldrars traumatisering och om effekten av barns långvariga separationer från sina föräldrar eller andra närstående (SoS-rapport 1991:22). Mot denna bakgrund tar en rad av de förslag som Barnkommittén lägger fram fasta på att många, särskilt barn och barnfamiljer, är i behov av medicinsk vård samt socialt och psykologiskt stöd under den tid de befinner sig i vårt land.

4.2 Sveriges ansvar gentemot barn

Barnkonventionen ålägger staterna ett ansvar för barn på två nivåer. Den första nivån av ansvar gäller för de barn som vistas inom landets gränser. Barnkonventionen omfattar svenska barn som bor här, asylsökande barn, barn som söker uppehållstillstånd på andra grunder liksom barn som vistas illegalt i landet. Bedömningen av barnets bästa är beroende av i vilken situation barnet befinner sig och vilka typer av åtgärder som kan bli aktuella. Oavsett om en barnfamilj vistas i landet illegalt eller legalt är myndigheterna skyldiga att ta hänsyn till barnets bästa. Barnets bästa ska vägas in i alla situationer.

Den andra nivån av ansvar gäller alla barn i världen. Sista delen av artikel 4 handlar om internationellt samarbete, vilket bl.a. inkluderar bistånd. I artikel 24 som talar om rätten till hälsa, sjukvård och rehabilitering står det att staterna ska "främja och uppmuntra internationellt samarbete i syfte att gradvis uppnå det fulla förverkligandet av den rätt som erkänns i denna artikel. Särskild hänsyn skall därvid tas till utvecklingsländernas behov". Det finns en liknande formulering i artikel 28 punkt 3 som handlar om rätten till utbildning.

I FN-kommitténs arbete ingår bland annat att främja internationellt samarbete. När FN-kommittén möts för att granska konventionsstaternas rapporter har UNICEF och andra FN-organ möjlighet att närvara. Även frivilligorganisationer inbjuds att delta

i diskussionerna. Syftet med denna ordning är att främja det internationella samarbetet på detta område. Denna koppling mellan ländernas rapporter om problem med att förverkliga barnkonventionen och biståndsinsatser är en av konventionens nydanande aspekter. Inget annat internationellt fördrag om mänskliga rättigheter gör en så tydlig koppling mellan problem och bistånd.

Barnkonventionens rättigheter är universella. De gäller oavsett vilket land barnet råkar bo eller vistas i. Samtidigt accepterar konventionen att vissa stater kan ha svårt att förverkliga de rättigheter som kräver stora ekonomiska resurser.

4.3 Utgångspunkter

Barnkommittén ska, som nämnts, med förtur behandla frågor om barnets ställning i ärenden enligt utlänningslagen (1989:529). Uppdraget gäller alltså att mot bakgrund av barnkonventionen analysera utlänningslagstiftningen och det sätt på vilket den tillämpas. Som bas för analysen har Barnkommittén använt barnkonventionens fyra huvudprinciper, nämligen dem om barnets bästa, om vikten att lyssna till barnet, om dess rätt till liv och utveckling och om varje barns rätt att utan diskriminering få del av sina rättigheter. Den fråga som kommittén därvid har ställt i anslutning till varje delfråga har varit om dessa principer avspeglas i lagstiftning och praxis eller om det behöver göras kompletteringar och ändringar. Därvid har till exempel frågan om barnets bästa och hur barnets bästa ska vägas in i olika situationer applicerats på varje delfråga.

Barnkommittén har – förutom granskningen utifrån de fyra principartiklarna – också utgått från en analys av ett flertal andra av barnkonventionens artiklar, bl.a. artiklarna 9, 10 och 37, dvs. bestämmelserna om att barn inte får skiljas från sina föräldrar, familjeåterförening och förbudet att olagligt eller godtyckligt beröva ett barn friheten. Därutöver har kommittén granskat barnets ställning i de utredningar som görs av Invandrarverket, de gömda barnens situation och hur barn som kommer ensamma till Sverige tas om hand och bemöts.

En fråga som inte har någon direkt koppling till barnkonventionen men som ändå berör barnet i asylprocessen är den förtroendeklyfta som har uppstått mellan social och psykiatrisk expertis å ena

sidan och utlänningsmyndigheter å den andra. Kommittén har funnit det angeläget att också behandla denna fråga eftersom dessa konflikter inte gagnar barnet, utan tvärtom ofta vållar skada.

Till grund för kommitténs ställningstagande ligger ytterligare några principiella utgångspunkter som handlar om avvägningarna mellan barnets bästa och vistelsetiderna i Sverige och om förhållandet mellan myndigheternas och föräldrarnas ansvar för barnets bästa.

4.4 Barnets bästa och utlänningslagstiftningen

Det enskilda barnet ska, enligt barnkonventionens artikel 3, sättas i främsta rummet. I alla beslut som rör barn skall således barnets bästa beaktas. Barnkonventionen ger tydliga anvisningar om i vilka frågor barnets bästa skall vara utslagsgivande. Frågor som rör adoption (artikel 21) och placering i familjehem (artikel 9) är exempel på avgöranden då barnets bästa skall sättas framför andra intressen. Konventionen intar motsvarande hållning i situationer då barnets bästa skall vägas mot föräldrarnas. I sådana situationer skall också barnets bästa sättas framför föräldrarnas intressen.

Däremot ges ingen direkt vägledning för hur tungt barnets bästa skall väga i beslut som i första hand rör föräldrarna men som också drabbar barnet, eller i situationer där samhällsintressen skulle stå emot det enskilda barnets bästa. Barnkonventionen överlämnar till staterna att i dessa situationer göra avvägningen.

Enligt den engelska texten i artikel tre ska barnets bästa "be a primary consideration". Barnets bästa ska alltid beaktas, men måste i vissa situationer vägas samman med andra intressen. Begreppet "consideration" som betyder övervägande, hänsynstagande, beaktande har inte fått någon egentlig motsvarighet i den svenska översättning där "a primary consideration" har översatts till "sättas i främsta rummet". Med ordet "consideration" betonas att barnets bästa i alla situationer som berör barn skall övervägas. Barnets situation, behov och intressen skall således beaktas i beslutsfattandet och i de fall man väljer ett alternativ där barnets bästa inte är utslagsgivande och andra intressen väger tyngre bör myndigheterna kunna visa att en avvägning gjorts i det enskilda fallet.

Barnkommitténs principiella utgångspunkt är att utlänningslagen och därtill hörande författningar är ett område där barnets bästa måste vägas samman med samhällets intresse av att reglera invandringen och att barnets bästa därför inte ensamt kan vara utslagsgivande på detta område. Kommittén vill samtidigt betona att det också är ett starkt samhällsintresse att utlänningslagen tillämpas på ett humant sätt. Genom barnkonventionen har samhället ett humanitärt och moraliskt intresse av att så långt det är möjligt beakta barnets bästa. Det innebär att barnets bästa kan väga så tungt att samhällets intresse av att reglera invandringen till Sverige måste stå tillbaka. Barnkonventionen har ett individuellt perspektiv och en bedömning måste göras och redovisas i varje enskilt fall. Nämnas kan att målen för den svenska flykting- och migrationspolitiken anges i betänkandet "Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv" (SOU 1995:75).

4.5 Långa vistelsetider ett problem

Många barnfamiljer vistas i Sverige under lång tid innan de erhåller ett lagakraftvunnet beslut. I vissa fall uppkommer även långa väntetider innan ett eventuellt avlägsnandebeslut verkställs. Kommittén har i sin övergripande analys av asylprocessen gjort bedömningen att långa vistelsetider i Sverige för barn och barnfamiljer som ansöker om uppehållstillstånd inte är till barnets bästa.

Den 31 januari 1996 var 17 922 personer som inte hade fått något besked om uppehållstillstånd inskrivna i Invandrarverkets mottagningssystem. Av dessa ingick 57,8 procent i barnfamilj. Av barnfamiljerna hade 71 procent vistats i Sverige ett år eller längre, 37 procent i två år, 24 procent i tre år och 4 procent hade vistats i Sverige fyra år eller längre. I dessa siffror ingår inte de familjer som fått ett lagakraftvunnet avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och som lever gömda. Enligt Rikspolisstyrelsens statistik var 1 348 barn under 16 år registrerade som efterlysta i mars 1996, för att de inte påträffats för verkställighet av lagakraftvunnet avlägsnandebeslut.

Tidsutdräkten kan dels bero på totalt sett långa handläggningstider (särskilt under perioder då antalet personer som söker uppehållstillstånd är särskilt stort), dels på nästan regelmässiga

överklaganden och nya ansökningar, som i de flesta fall inte leder till någon ändring av det första beslutet. Närmare 90 procent av Invandrarverkets avslagsbeslut överklagas till Utlänningsnämnden. När Utlänningsnämndens beslut har vunnit laga kraft kan ett obegränsat antal nya ansökningar lämnas in. De omständigheter som oftast åberopas i de nya ansökningar som lämnas till Utlänningsnämnden är fysisk eller psykisk ohälsa som i sin tur i många fall beror på den långa tiden av väntan och ovisshet. Enligt statistik från Invandrarverket avslogs 83 procent av de nya ansökningarna som lämnades in under budgetåret 1993/94. Bakom dessa siffror döljer sig barn och barnfamiljer som vistats i Sverige i åratal vilket till slut i vissa fall leder till att uppehållstillstånd av humanitära skäl beviljas. De humanitära skälen har i många av dessa fall uppstått under vistelsen i Sverige.

Tidsutdräkten kan också bero på att Invandrarverket inte fattar beslut, till exempel på grund av förhållandena i den sökandes hemland (beslutsstoppade ärenden). Det kan också bero på att besluten av olika skäl inte kan verkställas (verkställighetsstoppade ärenden). Förutom de drygt 17 000 personer som väntar på ett slutgiltigt beslut vistas ytterligare över 6 000 människor i Sverige med lagakraftvunna beslut om avvisning, men där besluten inte kan verkställas.

Oavsett skälet till vistelsetiden i Sverige är väntan på beslut i sig – vilket beslut det än handlar om – nedbrytande och skadlig för framför allt barnen. Barn i sådana situationer berövas möjligheten att rota sig och de förlorar med tiden sin förmåga att forma sin framtid. Om den verklighet som barn lever i präglas av falska förhoppningar, oro och förtvivlan skapas en svår situation för barnet. Det finns också risk för att barnets kontakt med sin kultur, sitt språk och sitt hemland successivt försvagas. Barnet hamnar i ett vakuum och när avvisningen så småningom äger rum upplevs återvändandet som en omöjlighet.

Kommitténs principiella utgångspunkt är att långa vistelsetider i Sverige inte är till barnets bästa. Samtidigt vill kommittén starkt betona att ett självklart rättssäkerhetskrav är möjligheten att kunna överklaga beslut. Med hänsyn till att asylärenden har en speciell karaktär, att ett felaktigt beslut kan leda till att den sökandes liv sätts i fara eller att vederbörande riskerar tortyr eller annan omänsklig behandling bör det även framledes finnas en möjlighet till prövning av omständigheter som inte tidigare prövats.

4.6 Föräldrars och myndigheters ansvar för barn

Barnkonventionen – och även svensk rätt – lägger entydigt ett förstahandsansvar för barnet på föräldrarna. Staterna skall enligt artikel 5 respektera det ansvar, de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrarna. En liknande formulering finns i artikel 14 där det sägs att staterna ska respektera föräldrarnas rättigheter och skyldigheter att på ett sätt som är förenligt med barnets fortlöpande utveckling ge barnet ledning då det utövar sin rätt. I artikel 18 står det att staterna skall göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Om föräldrarna inte fullgör sina skyldigheter gentemot barnet, om barnet vanvårdas på något sätt, skall staten – enligt barnkonventionen och enligt den svenska rätten – ingripa till skydd för barnet. Barnet har således egna rättigheter oberoende av föräldrarna.

Kommitténs principiella utgångspunkt är att föräldrarna har huvudansvaret för barnet och att föräldrarna också är de som i första hand bäst kan bedöma barnets bästa. Detta fritar dock inte myndigheterna från deras ansvar att i olika beslut väga in barnets bästa. Samhället har ett ansvar att förverkliga rättigheterna i barnkonventionen. Om föräldrarnas handlande skulle strida mot barnets bästa (trots att detta inte är deras avsikt) är det myndigheternas skyldighet att i den situation barnet befinner sig se till barnets bästa. Svenska myndigheter är skyldiga att se till barnets bästa – i den rådande situationen.

5. Barnkonventionen och utlänningslagen

5.1 Barnet i asylutredningarna

5.1.1 Första steget i asylprocessen

Barn i asylutredningar har behandlats ett flertal gånger av riksdagen. Invandrarpolitiska kommittén framhöll t.ex. i sitt betänkande (SOU 1983:29) att ärenden som rör familjer med barn skall handläggas skyndsamt och med förtur. Barnens situation måste uppmärksammas inte bara när de kan ha någon form av politiska skäl, skrev kommittén vidare och fortsatte: "Det är inte tillfyllest att i en asylutredning barnen omnämns endast till antal och ålder. Uppgifter om barnens situation när det gäller exempelvis hälsotillstånd och skolgång måste alltid finnas med. Humanitära skäl relaterade till barnen kan ha betydelse för prövningen av föräldrarnas ansökan. Det måste ankomma på utredande och handläggande myndigheter att se till att den expertis som kan erfordras medverkar vid bedömningen av barnens situation. I första hand bör socialtjänsten i kommunen anlitas men vid behov också barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog".

I den efterföljande propositionen (prop. 1983/84:144) anförde föredragande statsrådet att i utlänningsärenden som rör barnfamiljer skall "självfallet beaktas sådana omständigheter av humanitär natur som hänför sig till barnen och deras situation från hälsosynpunkt och i övrigt".

Även i förarbetena till ny utlänningslag (prop. 1988/89:86) tas de asylsökande barnens situation särskilt upp. Bland de asylsökande har barnen en särskilt utsatt position, anför föredragande statsrådet. "Barnen måste därför i asylärenden uppmärksammas som individer som kan ha egna individuella skäl för uppehållstillstånd och inte som bihang till föräldrarna".

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd (1995:4) bör alla asylsökande/flyktingar erbjudas ett individuellt hälsosamtal. Hälsoundersökningen bör endast omfatta provtagning och kroppsundersökning för att uppmärksamma behov av omedelbart vård eller vård som inte kan anstå (för barn även övrig vård) samt smittskyddsåtgärder.

Intentionerna om att beakta barnet i asylutredningar har bara delvis uppfyllts. Visserligen har metoderna för asylutredningar som berör barn utvecklats i riktning mot att mera tydliggöra barn och barnets egna asylskäl. Men fortfarande hamnar barnets situation ofta i skymundan i utredningarna, särskilt vad gäller barn som kommer till Sverige tillsammans med sina föräldrar.

Enligt uppgifter från Invandrarverket går en asylutredning till på följande sätt.

En asylutredningar om barn ser olika ut beroende på om barnet har kommit till Sverige utan föräldrar eller om barnet kommit tillsammans med en eller båda sina föräldrar. Ärenden som rör ensamkommande barn handläggs skyndsamt och med förtur. De tas om hand av polismyndigheterna och förs till närmaste grupphem för ensamma barn. Det görs sedan en social utredning om barnet på grupphemmet och en asylutredning. I asylutredningen används i stort den utredningsmall som utarbetats av UNHCR för utredningar om ensamma underåriga barn. Mallen är tänkt som ett redskap i arbetet med att skapa en bild av det asylsökandet barnet och dess situation. Utredningen syftar dels till att säkerställa barnets lagliga rätt till asyl, dels till att få ett brett underlag för att spåra barnets familjemedlemmar, dels till att kunna bedöma vilka åtgärder som barnet har behov av. I utredningen om de ensamma barnen görs sålunda en kartläggning av barnets bakgrund, livserfarenheter, kulturella identitet och orsakerna till den nuvarande situationen – i den mån det är möjligt.

I asylutredningar om barnfamiljer är det familjen och familjens eventuella asylskäl som är i fokus. I utredningen ses familjen som en enhet och det finns inga tydliga utredningsmetoder eller rutiner för att särskilt utreda barnen i en barnfamilj. De fall där barnet fokuseras i utredningarna är då barnets situation lyfts fram av föräldrarna, t.ex. därför att barnet är sjukt och i behov av vård. Att barnet hamnar i skymundan beror i vissa fall på att föräldrarna själva inte lyfter fram barnet och inte heller önskar att barnet hörs i utredningen.

Om handläggarna upptäcker att ett barn far illa tas kontakt med de stödresurser som finns på förläggningen. Handläggarna begär

nästan aldrig själva särskilda utredningar om ett barn, t.ex. utlåtande från medicinsk, social eller barnpsykiatrisk expertis.

Enligt Socialstyrelsens rapport Flyktingbarn i Sverige (1991:22) har många flyktingbarn uppdämda behov av vård. "Det är vanligt att flyktingbarn som anländer till Sverige, under lång tid dessförinnan inte kunnat få kvalificerad hjälp för skador och sjukdomar i hemlandet. Förföljelse och krig har hindrat många från att söka hjälp. Fattigdom och outvecklade sjukvårdsresruser har också spelat roll" (sid 7–8). Av rapporten framgår vidare att psykisk ohälsa kan antas vara 2–3 gånger vanligare bland nyanlända flyktingbarn än bland barn i övrigt i västvärlden. "Bidragande orsaker är i stor utsträckning sådana som sammanhänger med flyktingskapet. Det handlar om barnens egna traumatiska upplevelser i hemlandet, föräldrars traumatisering och om effekten av långvariga separationer mellan barn och föräldrar/andra närstående" (sid 8).

5.1.2 Hörande av barn

Enligt en av barnkonventionens grundprinciper, som uttrycks i artikel 12 punkt 1, skall staterna tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till dess ålder och mognad. Barnet skall, enligt punkt 2 i samma artikel, särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt, genom företrädare eller ett lämpligt organ, "på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet".

Föräldrabalken och namnlagen (1982:670) har från den 1 januari 1996 kompletterats med bestämmelser som ger barn rätt att komma till tals i mål och ärenden om vårdnad, i mål om umgänge samt i adoptions- och namnärenden. När en domstol ska avgöra vad som är till barnets bästa ska domstolen ta hänsyn till barnets vilja, med beaktande av barnets ålder och mognad. Vidare ska den som verkställer utredning i sådana mål och ärenden – om det inte är olämpligt – söka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten. I utlänningslagen finns ingen motsvarande bestämmelse. Däremot har Invandrarverket utarbetat vägledande råd som innehåller anvisningar om att barn över 12 år skall höras i asylutredningarna. Detta har, enligt Flyktingpolitiska kommitténs undersökning,

inte fått genomslag. En del asylenheter tillämpar principen att barn över 12 år skall höras, men inte alla.

5.1.3 Invandrarverkets handläggningstider

Handläggningen av asylärenden inom Invandrarverket påverkas i första hand av antalet asylsökande. Under 1992 var det 84 000 människor, varav 33 000 barn som sökte asyl i landet, vilket ska jämföras med år 1995 då det var 9 000, varav 2 600 barn. Handläggningstiderna påverkas också av eventuella förändringar i praxis eller så kallade amnestibeslut, till exempel den s.k. barnpraxisförordningen (1994:189) som utfärdades i april 1994 och som innebar att barn och barnfamiljer som hade sökt asyl i Sverige före den 1 januari 1993 kunde beviljas uppehållstillstånd, trots att det inte ansågs föreligga asylskäl.

I Riksrevisionsverkets granskning av asylprocessen (RRV 1994:20) redovisas ytterligare faktorer som kan fördröja handläggningen av ett ärende, t.ex. krav från Invandrarverkets huvudkontor i form av prioriteringar samtidigt som regionerna och byråerna har egna prioriteringar, brist på styrning och uppföljning, svårigheter att anordna muntliga förhör med den asylsökande, som inte alltid infinner sig eller kan ha flyttat från utredningsslussen. Riksrevisionsverket konstaterade vidare i sin granskning att det finns långa "passiva" väntetider i Invandrarverkets handläggning, dels innan asylutredningen överhuvud taget kommer till stånd, dels mellan färdig utredning och beslut. Med passiv tid avses tid där ingen registrerad aktivitet finns i ärendet.

Ytterligare en orsak till de i vissa fall långa handläggningstiderna är, enligt både Riksrevisionsverket (RRV) och den s.k. verkställighetsutredningen (SOU 1995:55) den turordningsprincip i ärendehanteringen som tillämpas av Invandrarverket. Turordningsprincipen innebär att ärenden, oberoende av svårighetsgrad, hanteras i kronologisk ordning efter den tidpunkt då den asylsökande reste in i landet. Man tar helt enkelt ärendena i den ordning de kommer in. Detta kan bland annat, enligt RRV, innebära att okomplicerade ärenden, som är färdigutredda och klara för beslut, läggs åt sidan i avvaktan på sin tur. Under väntetiden riskerar ärendets komplexitet att öka på grund av att nya omständigheter hinner uppstå. RRV föreslår bland annat att ärenden inte bör läggas åt sidan om det är

sakligt möjligt att fatta beslut direkt efter utredningens slutförande. En noggrann sortering av ärenden med avseende på förväntad svårighetsgrad bör, enligt RRV, göras redan i processens inledningsskede.

I första hand är det, som nämnts, antalet asylsökande som påverkar handläggningstiderna hos Invandrarverket. Under åren 1995 och 1996 minskade antalet asylsökande dramatiskt, vilket delvis återspeglas i handläggningstiderna. I en undersökning som gjordes under perioden juli till december 1994 var den genomsnittliga handläggningstiden för ett asylärende hos Invandrarverket 200 dagar, det vill säga drygt ett halvår. Under perioden januari till maj 1996 var den genomsnittliga handläggningstiden 176 dagar, en minskning med 24 dagar således. Vidare kan nämnas att 30 procent av samtliga ärenden avgjordes inom 60 dagar. Att inte alla ärenden avgörs inom loppet av två månader, trots att antalet asylsökande relativt sett är så lågt, beror på att en rad ärenden är komplicerade och svårutredda. Det är t.ex. relativt vanligt att asylsökande inte har pass eller andra handlingar, som styrker deras identitet, vilket medför stora svårigheter för Invandrarverket. Att det drar ut på tiden kan också bero på att vissa ärenden är "beslutsstoppade", vilket innebär att verket avvaktar med beslut på grund av att situationen i hemlandet är instabil eller av andra skäl. I maj 1996 var andelen beslutsstoppade ärenden 76 procent av alla ärenden.

5.1.4 Intyg om barns hälsotillstånd

I stort sett samtliga frivilligorganisationer som Barnkommittén har haft kontakt med har pekat på att det har uppstått en förtroendeklyfta mellan tillståndsgivande myndigheter och vårdpersonal som utfärdar expertutlåtanden om barns hälsotillstånd. Kritiken går framför allt ut på att tillståndgivande myndigheter inte beaktar intygen och att intygen i vissa fall inte ens finns omnämnda i beslutsmotiveringarna. Myndigheterna å sin sida hävdar att en del intyg är undermåliga och mer är att betrakta som subjektiva partsinlagor än som expertintyg.

En tänkbar orsak till den förtroendeklyfta som har uppkommit är att tillståndsgivande myndigheter och vårdenheter har olika uppdrag och synsätt, och därmed ger begreppen "humanitära skäl" och asylskäl olika innebörd. Ytterligare en tänkbar orsak till förtroendeklyftan är att expertutlåtanden mycket sällan begärs in av Invandrar-

verket vid utredningens början. Den barnpsykiatriska undersökningen görs oftast på föräldrarnas eller det offentliga biträdets begäran och sänds in samtidigt som biträdets yttrande över utredningen. Många gånger blir de humanitära skälen dessutom inte aktuella förrän i överklagandestadiet eller i en ny ansökan om uppehållstillstånd.

De intyg som åberopas är också av skiftande kvalitet. I vissa fall innehåller intygen uppgifter om situationen i den sökandes hemland, vilket inte ingår i en behandlande läkares uppgift att bedöma. I detta sammanhang kan förtroendeläkarsystemet, vilket utsatts för intensiv kritik från många läkare, nämnas. Förtroendeläkarsystemet innebär att i de fall ingivna intyg ger anledning till tveksamhet kan Invandrarverket eller Utlänningsnämnden anlita en förtroendeläkare som bedömer den första läkarens intyg. Regeringen har uppdragit åt Invandrarverket att precisera förtroendeläkarnas uppdrag, vilket har gjorts i ett särskilt beslut av Invandrarverket (SIV 1989–06–20). Det sägs där bland annat att yttrande från förtroendeläkare inte ska inhämtas i alla fall där läkarintyg lämnas in, utan bara då de ingivna intygen ger anledning till tveksamhet. Det slås fast att förtroendeläkarnas primära uppgift är att bedöma andra läkares intyg. Egna undersökningar av utlänningar ska förtroendeläkarna normalt inte göra, bara vid behov i särskilda fall och på uppdrag av den beslutande myndigheten.

5.1.5 Kommitténs överväganden och förslag

Det slutliga beslutet i asylprövningen är ofta livsavgörande för den beslutet gäller. Kvaliteten i beslutsunderlaget är avgörande för att rätt beslut fattas. Barnkommittén vill därför inledningsvis understryka vikten av att utredningarna så långt möjligt ger en riktig bild av den asylsökandes behov av skydd. Varje oklarhet i underlaget innebär en osäkerhet. På den punkten ställer också barnkonventionen höga krav på staterna att säkerställa att flyktingbarn ges lämpligt skydd och humanitärt bistånd (artikel 22).

I de fall barnet inte har egna asylskäl ska utredningen ge underlag för bedömning om uppehållstillstånd bör beviljas av humanitära skäl. I den delen av utredningen måste, enligt Barnkommitténs mening, barnkonventionens artikel 3 beaktas. Genom denna läggs ett stort ansvar på staterna att alltid beakta barnets bästa. Det innebär att

barnets situation, behov och intressen ska beaktas i beslutsfattandet. Barnets bästa måste komma med i beslutsprocessen. Det är mot denna bakgrund av yttersta vikt att barnets bästa noggrant utreds. Det ankommer på handläggande myndighet att se till att utredningen innehåller kompletta uppgifter om barnets situation.

Det är kommitténs uppfattning att utredningarna av de ensamkommande barnen bättre uppfyller dessa krav jämfört med de grundläggande utredningarna vad gäller barn som kommer tillsammans med sina föräldrar. Utredningarna av barn i familj bör förbättras i linje med det utvecklingsarbete som pågår vad gäller utredningar av de ensamkommande barnen.

Det finns flera skäl till detta. Om barnets situation inte blir ordentligt genomlyst finns risk för att barnets egna eventuella asylskäl inte uppmärksammas. Mer kvalificerade utredningar ger ett bättre underlag både för att bedöma eventuella asylskäl och i bedömningen av om tillstånd skall beviljas av andra skäl. Många uppgifter om barnets situation som hämtas in i det tidigaste skedet av prövningen är av stor betydelse för den fortsatta processen. Asylutredningen är det första steget i en process, vars fortskridande är beroende av kvaliteten i asylutredningen.

Om prövningen leder till ett avvisningsbeslut är det viktigt att de sökande vet att all information och alla uppgifter som kan ha haft betydelse för avgörandet har redovisats och beaktats i beslutsfattandet. Barnkommittén gör den bedömningen, att bättre underbyggda och utförligt motiverade beslut där barnets situation redovisas och där det redogörs för de motiv för att lämna sitt hemland som familjen själva har uppgivit – även om motiven inte skulle utgöra tillräckliga skäl till uppehållstillstånd – ökar respekten för besluten. Människor har lättare att respektera och acceptera de beslut som fattas, om de ser att deras skäl har blivit ordentligt utredda och prövade.

Det är således kommitténs uppfattning att kvaliteten i utredningarna och beslutsmotiveringarna bör förbättras. Barnets situation måste tydligt framgå av utredningarna och i beslutsmotiveringarna ska det redovisas hur hänsynen till barnets bästa har bedömts. Kravet i barnkonventionens artikel 3 kan inte anses tillgodosett om det inte framgår av utredningarna och i beslutsmotiveringarna att barnets bästa har beaktats och hur en eventuell intresseavvägning har gjorts.

Barnkommittén vill också fästa uppmärksamheten på utredningarnas betydelse för bedömningen av barnets behov. Utredningarna bör inte enbart användas i bedömningen av om uppehållstillstånd ska

beviljas eller inte. Det kan t.ex. i asylutredningen komma fram att ett barn har haft skrämmande upplevelser i hemlandet. Barnet kanske har behov av stöd på grund av dessa upplevelser, oavsett om barnet får stanna i Sverige eller inte.

Mot bakgrund av det ovan sagda är det Barnkommitténs uppfattning att rutiner för utredning om barn i familjer som söker uppehållstillstånd behöver utvecklas. Den mall för utredningar om ensamma underåriga barn som har utarbetats av UNHCR kan i det sammanhanget användas som utgångspunkt. Kommittén föreslår att Invandrarverket får i uppdrag att undersöka möjligheterna att utveckla rutinerna för utredning om barn i barnfamiljer utifrån UNHCR:s utredningsmall. Invandrarverket bör vidare i ökad utsträckning komplettera utredningarna med sakkunnigutlåtanden om barnets hälsotillstånd.

Kommittén ansluter sig vidare till Verkställighetsutredningens bedömning att en kvalitativ förbättring av de grundläggande utredningarna och en koncentration av resurserna i asylprocessens inledningsskede kan bidra till att handläggningstiden förkortas. Att få ett snabbt besked, oavsett om beslutet är positivt eller negativt, är särskilt viktigt för barn. Utredningstiden är påfrestande för barn, oavsett hur väntetiden organiseras och vilka aktiviteter som arrangeras för dem.

Kommittén vill även understryka vikten av att under utredningen använda personal med erfarenhet av och kunskap om barn, t.ex. viss barnpedagogisk eller barnpsykologisk utbildning. Detta är särskilt angeläget i utredningarna om ensamkommande barn och är en förutsättning för Invandrarverkets arbete. Personalens kompetens inom denna organisation bör tas till vara genom t.ex. vidareutbildning och erfarenhetsutbyte och det är av stor vikt att personalen får stöd och handledning i sitt arbete. Personalen måste även ha "kulturkompetens", det vill säga ha kännedom om det speciella barnets kulturella bakgrund. Detta bör även om möjligt gälla de tolkar som kontrakteras. Kommittén vill i detta sammanhang även peka på betydelsen av att den kunskap och kompetens som finns inom de frivilliga organisationerna utnyttjas. Några organisationer har förklarat sig beredda att medverka i utbildningsammanhang och det ligger, enligt kommitténs mening, i både samhällets och barnets intresse att ta tillvara denna möjlighet.

Kommittén är medveten om att det förekommer intyg där intygsgivaren engagerat sig så i barnets sak att han eller hon inte längre är objektiv. Även om det inte heller alltid går att undvika att

olika experter har olika åsikter, ser kommittén likväl allvarligt på den förtroendeklyfta som uppstått mellan dem som utfärdar intyg och tillståndsgivande myndigheter. Rent generellt kan sägas att konflikter av denna art aldrig gagnar barnet, särskilt inte om olika bedömningar görs och olika bedömare "drar åt olika håll". I sådana "dragkamper" är det oftast barnet som drabbas hårdast. Barnkommittén föreslår därför att regeringen ger Invandrarverket i uppdrag att, i samarbete med frivilliga organisationer, skapa mötesplatser där ett erfarenhets- och informationsutbyte mellan intygsgivare och myndigheter kan ske. Sådana mötesplatser kan bidra till överbrygga klyftor och att öka förtroendet samt i förlängningen ett bättre samarbete och ökad kvalitet i utredningarna om barn.

Vad gäller frågan hur intygen bör utformas kan kommittén i första hand hänvisa till Socialstyrelsens föreskrifter för hälso- och sjukvårdspersonalen om avfattande av intyg m.m. (SOSFS (M) 1981:25). Där framhålls bland annat att intyget ska innehålla noggranna uppgifter om det material, som ligger till grund för intyget, att intygsgivaren ska vara objektiv då han samlar in det material som han ska grunda intyget på och att intygsgivaren ska sträva efter att endast avge intyg, som innebär en opartisk bedömning. Vidare har Socialstyrelsen utfärdat riktlinjer (SOSFS 1990:27) om utfärdande av barnpsykiatriska intyg. Enligt dessa riktlinjer måste ett barnpsykiatriskt utlåtande vara skrivet så att det underlättar myndigheternas beslut och den barnpsykiater som utfärdar ett sådant intyg bör vara specialistkompetent. Det är vidare, enligt riktlinjerna, viktigt att läkaren ger sig tid att ta upp en noggrann anamnes, som är mindre koncentrerad på politiska händelser än på familjens situation i hemlandet och här i Sverige, på familjemedlemmarnas relationer samt på barnets fysiska och psykiska hälsa. I själva intyget bör bedömningarna koncentreras till det som myndigheterna inte redan vet genom egen utredning. För barnets utveckling speciellt viktiga händelser bör dock lyftas fram.

Om det uppstår oklarheter om intygets innehåll och kvalitet vill Barnkommittén peka på möjligheten att utvidga användningen av möjligheten till muntlig handläggning till att också intygsgivaren kan delta. Bestämmelser om detta återfinns i 11 kap. 1§ utlänningslagen.

Under en sådan muntlig överläggning kan intygsgivaren förklara innebörden i intyget samtidigt som myndigheten ges ett fylligare underlag för sin bedömning.

Förtroendeläkarsystemet används på flera olika områden och Barnkommittén har därför avstått ifrån att ta ställning till systemet generellt. Barnkommittén kan dock konstatera att förtroendeläkarsystemet bland annat i utlänningsärenden är ifrågasatt och kontroversiellt. Kommittén anser därför att regeringen bör ta initiativ till en översyn av förtroendeläkarsystemet. I dagsläget vill Barnkommittén understryka att i den mån förtroendeläkare används för att bedöma ett intygs kvalitet, måste förtroendeläkaren ha minst samma kompetens som den läkare som utfärdade intyget.

Hörande av barn

Enligt barnkonventionens artikel 12 ska barn ha rätt att uttrycka sin mening i alla frågor som berör det. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till dess ålder och mognad. Artikeln är entydig i kravet på att barnet ska beredas möjlighet att höras. Däremot överlämnas det till staterna att avgöra om barnet ska höras själv eller genom en ställföreträdare, t.ex. en förälder.

Det finns inga särskilda bestämmelser i utlänningslagen eller i utlänningsförordningen (1989:547) om i vilken utsträckning eller hur barn ska höras i ärenden om uppehållstillstånd. I och med att det inte finns direkta regler har en varierande praxis utvecklats på detta område. Ensamkommande barn hörs alltid, oftast vid två eller tre tillfällen, enligt vad kommittén erfarit från Invandrarverket. Barn som kommer tillsammans med sin familj hörs inte alltid. Barnkommittén anser, i likhet med Flyktingpolitiska kommittén, att det är angeläget, att barns möjlighet att komma till tals förankras i lag – både av hänsyn till barnkonventionen och av utredningsmässiga skäl. I utlänningslagen bör därför tas in en bestämmelse om att den som verkställer utredningen, om det inte är olämpligt för barnet, ska söka klarlägga hur barnet själv ser på sin situation. Vilken hänsyn som ska tas till det som barnet har anfört får bedömas mot bakgrund av barnets ålder och mognad. Med en sådan komplettering i utlänningslagen tillförsäkras det asylsökande barnet samma rättigheter som andra barn har getts i annan lagstiftning.

Enligt Barnkommitténs uppfattning är det inte lämpligt att i lagen ange hur gammalt ett barn bör vara för att det ska vara meningsfullt att höra det. Även yngre barn kan i vissa fall höras. Det bör ankomma på utredaren att i varje särskilt fall göra den bedömningen. Huvudregeln bör emellertid vara att barnet ska ha tillfälle att ge

uttryck för sin åsikt om det kan och vill göra det. Att bli hörd i ärendet ska ses som en rättighet för barn, inte en skyldighet. Barnet får aldrig pressas till att lämna en uppgift eller uttrycka en åsikt. Barnets offentliga biträde skall beredas möjlighet att närvara när barnet hörs. Om föräldrarna skall vara närvarande eller inte när ett barn hörs bör avgöras från fall till fall. Det är viktigt, enligt kommitténs mening, att det i fråga om hörande av barn finns utrymme för flexibilitet.

Det är inte säkert att det alltid är till barnets bästa att höras i asylutredningen. Barnet kan hamna i en utsatt situation där de uppgifter barnet lämnar i väsentliga avseenden skiljer sig från föräldrarnas. Det är därför av synnerlig vikt att barnet inte pressas så att det kommer i lojalitetskonflikt gentemot den ena eller båda föräldrarna. Barnkommittén vill betona att barnets rätt att bli hörd skall syfta till att förtydliga barnets situation. Självfallet kan vad barnet anför påverka även asylutredningen vad gäller föräldrarna. Kommittén vill i sammanhanget peka på de bestämmelser om sekretess som finns i 14 kap 4 och 5 §§ i sekretesslagen (1980:100).

Det kan ibland vara svårt att utifrån barnets utsaga bedöma barnets verkliga situation. Det är därför av synnerlig vikt, enligt Barnkommitténs uppfattning, att det som barnet ger uttryck för bedöms med sakkunskap och med hänsyn tagen till omständigheterna i det enskilda fallet. Personal som hör barn måste ha särskild kunskap om barn.

5.2 Barnets bästa och uppehållstillstånd

5.2.1 Barnkonventionen och gällande bestämmelser

Att ansöka om asyl är en rättighet och alla har rätt har få sin ansökan prövad. Med asyl avses uppehållstillstånd som beviljas, enligt den nuvarande utlänningslagen, därför att den sökande är flykting, krigsvägrare eller inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omstän-

digheter till stöd för detta (så kallade de facto-flyktingar). Den som uppfyller de kriterier som anges i lagen och beviljas asyl har således rätt till uppehållstillstånd i landet. Detta gäller såväl vuxna som barn och den artikel i barnkonventionen som motsvarar utlänningslagens paragrafer om asyl är artikel 22. Där stadgas, som nämnts, att staterna ska säkerställa att ett barn som söker flyktingsstatus eller anses som flykting i enlighet med tillämplig internationell eller nationell rätt får lämpligt skydd och humanitärt bistånd.

Barnkonventionen ställer inga uttryckliga krav på att staterna skall bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl. Den svenska utlänningslagen innehåller däremot bestämmelser som ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl enligt 2 kap. 4 § första stycket UtlL. Denna bestämmelse måste tolkas med beaktande av artikel 3 i barnkonventionen.

Barnkonventionens artikel 3 ålägger offentliga och privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter och lagstiftande organ att i alla åtgärder som rör barn låta barnets bästa komma i främsta rummet. Artikeln ställer inte krav på att barnets bästa skall vara avgörande för beslutet i alla frågor som rör barn. Barnets intresse skall däremot alltid tillmätas mycket stor vikt, men det utesluter inte att andra legitima intressen i vissa fall kan ta över. Det är således vid tolkningen av utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd av humanitära skäl som det enskilda barnets bästa ska sammanvägas med andra intressen.

I praxis är man generellt sett restriktiv när det gäller att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl. Förhållanden som kan medföra att uppehållstillstånd beviljas på grund av humanitära skäl är t.ex. sjukdom och handikapp, om sjukdomen eller handikappet på ett livsavgörande sätt skulle påverka barnets utveckling vid ett återsändande, eller om sjukdomen har utvecklats efter inresan i Sverige. Ett annat exempel är ett barns psykiska problem då fråga uppkommer om att bryta en lång vistelse i Sverige. Lång vistelsetid i Sverige i kombination med förhållandena i hemlandet är ytterligare ett exempel. I ett beslut från februari 1994, har regeringen vidare uttalat att uppehållstillstånd också kan beviljas om det föreligger en kombination av anknytningsskäl och starka humanitära skäl som var för sig inte är tillräckliga.

Den genomgång av praxis, som chefsrådmannen vid Göteborgs tingsrätt Barbro Thorblad har gjort på uppdrag av Flyktingpolitiska kommittén, visar att i de fall uppehållstillstånd har beviljats för barnfamiljer har det i stor utsträckning varit hänsyn till barnets

situation som legat till grund för ett positivt beslut. Ofta är det sammanvägda faktorer som psykiskt hälsotillstånd, upplevelser i hemlandet och vistelsetiden i Sverige samt föräldrarnas psykiska tillstånd som har varit avgörande. Det är inte ovanligt att barn och barnfamiljer har beviljats uppehållstillstånd på grund av fysiska eller psykiska problem, som inte skulle ha medfört att tillstånd hade beviljats om det bara hade varit vuxna inblandade. Det finns emellertid också exempel på fall där barn som förefaller vara i stort behov av att få stanna i Sverige har nekats tillstånd. Inte ens intyg av läkare med specialistkompetens om barnets utpräglade vårdbehov har alltid varit tillräckligt. Detta är särskilt framträdande i fall som rör uppehållstillstånd som har återkallats på grund av oriktiga uppgifter, och nya ansökningar om uppehållstillstånd, i synnerhet de som rör gömda barn. Huvudregeln när det gäller de gömda barnen är att avvisningsbesluten verkställs.

5.2.2 Kommitténs överväganden och förslag

Kommittén vill inledningsvis betona vikten av att asylrätten värnas. Barn med behov av skydd undan förföljelse eller annan omänsklig behandling har rätt till asyl i vårt land. Varje barn som söker asyl i landet har vidare rätt att få sin sak grundligt utredd och prövad.

Grunderna för uppehållstillstånd har inte behandlats av Barnkommittén. På grund av den korta tid som stått till kommitténs förfogande har det heller inte funnits möjlighet att göra någon djupare analys av den praxis som tillämpas när det handlar om att bevilja barn uppehållstillstånd av humanitära skäl. Kommittén har därför utgått ifrån den genomgång av praxis som gjordes av chefsrådmannen Barbro Thorblad på uppdrag av Flyktingpolitiska kommittén. Enligt denna krävs i dag humanitära skäl av något mindre tyngd när barn berörs, än när det enbart gäller vuxna, för att uppehållstillstånd ska beviljas.

Bedömningen av om uppehållstillstånd skall beviljas av humanitära skäl skall enligt Barnkommitténs mening, göras med beaktande av barnkonventionens artikel 3. Faktorer som bör tas med i bedömningen av barnets bästa är de som behandlades i kapitel 3, nämligen barnets behov av omvårdnad och hälsa, barnets behov av och relation till sina föräldrar. Vidare bör barnets behov av utveckling och anknytningen till Sverige vägas in i bedömningen av

barnets bästa. De avgjort viktigaste aspekterna på barnets bästa är om barnet har möjlighet att bo tillsammans med sina föräldrar och om barnet har tillgång till åtminstone en någorlunda stabil förälder. Föräldrarnas förmåga att stödja sitt barn i svåra situationer är av avgörande betydelse för barnet.

Kommittén vill här också peka på betydelsen av att se till barnets bästa både på kort och på lång sikt. I vilken mån kan barnets behov tillgodoses vid ett återvändande till hemlandet och i vilken mån kommer barnet att få möjlighet att utvecklas i Sverige.

Bedömningen som görs av barnets bästa måste sedan vägas mot andra omständigheter. Lagstiftningen som reglerar invandringen till Sverige är ett sådant område. Hänsyn till dessa andra omständigheter kan leda till att åtgärder som i och för sig inte är det allra bästa för barnet ändå måste godtas. Sveriges intresse av att reglera invandringen innebär att människor kan avvisas även om förhållandena i hemlandet är sämre än i Sverige och detta kan också drabba barn. Kravet i artikel 3 bör anses tillgodosett om barnets bästa beaktas i avgörandena och tillmäts stor vikt.

Den kritik som har framförts av bland annat frivilligorganisationer har främst varit inriktad på praxis och bedömningen av enskilda ärenden, inte på de grundläggande bestämmelserna om uppehållstillstånd i utlänningslagen. Det har t.ex ansetts inhumant att avvisa sjuka barn och det har hänvisats till artiklarna 24 och 39 i barnkonventionen. Enligt dessa har barnet rätt till sjukvård och rehabilitering och staterna ska vidta lämpliga åtgärder för att främja fysisk och psykisk rehabilitering samt social återanpassning av ett barn som har utsatts för någon form av vanvård. Barnkommitténs uppfattning är att dessa artiklar inte är tillämpliga i detta sammanhang. Artiklarna handlar om den vård de barn som befinner sig i ett land har rätt att få under vistelsen. De behandlar inte rätten att få uppehållstillstånd på grund av vårdbehov.

Det är, enligt kommitténs uppfattning, omöjligt att fastställa generella regler för hur allvarlig en sjukdom måste vara för att uppehållstillstånd för ett barn ska beviljas. Det är svårt att göra jämförelser mellan olika sjukdomar och handikapp. En utgångspunkt bör vara att vården eller behandlingen kan leda till en förbättring av tillståndet eller att behandlingen är livsnödvändig. Det måste också beaktas i vilken mån det finns möjlighet till vård i hemlandet. Enbart den omständigheten att vården i Sverige har en högre kvalitet kan inte utgöra grund för uppehållstillstånd. Det kan dock i vissa fall finnas skäl att göra en något mer generös bedömning. Det kan gälla

när sjukdomen eller handikappet på ett avsevärt sätt skulle påverka barnets fysiska och psykiska utveckling om det återsändes till hemlandet. Avgörande måste, enligt kommitténs mening, vara i vilken grad barnet kan antas ta bestående skada, i sin fysiska och psykosociala utveckling av att flytta tillbaka till hemlandet. Detta måste skiljas från de tillfälliga påfrestningar som en flyttning till nya miljöer ofta innebär för ett barn.

Barnkommittén vill i detta sammanhang betona vikten av att handläggningstiderna totalt sett nedbringas. Långa vistelsetider i Sverige innan familjen får ett slutgiltigt beslut är nedbrytande för framför allt barnet. Barnet hamnar i ett vakuum i en verklighet som präglas av falska förhoppningar, oro och förtvivlan, vilket i vissa fall leder till att humanitära skäl uppstår under vistelsen i Sverige.

Det faktum att en stor andel av de människor som söker asyl eller uppehållstillstånd på andra grunder i Sverige, är barn återspeglas i mycket liten omfattning i utlänningslagen. Ordet eller begreppet "barn" förekommer i den nuvarande lagen i stort sett endast i kapitel 6 där reglerna om förvar och uppsikt finns. Det krav som barnkonventionen ställer, att beakta barnets situation, har ingen motsvarighet i utlänningslagen.

Det är angeläget, menar Barnkommittén, inte minst med tanke på den utsatta situation, i vilken asylsökande barn ofta befinner sig, att barnkonventionens grundsyn, sådan den formuleras i artikel 3, kommer till klart uttryck i utlänningslagen. Mot den bakgrunden föreslår kommittén att utlänningslagen kompletteras med en bestämmelse där det föreskrivs att det vid alla beslut enligt utlänningslagen särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets hälsa, utveckling och allmänna bästa kräver.

Kommittén återkommer till frågan om de ensamkommande barnen och de gömda barnen i avsnitten 5.3 och 5.4.

5.3 Barn som kommer ensamma

5.3.1 De ensamkommande barnens situation

En artikel i barnkonventionen behandlar specifikt frågan om flyktingbarn. I artikel 22 anges staternas skyldigheter gentemot flyktingbarn, oavsett om det kommer ensamt eller är åtföljt av sina föräldrar eller någon annan person. Konventionsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att ett sådant barn skall erhålla lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet av alla de tillämpliga rättigheter som anges i barnkonventionen och i andra internationella instrument rörande mänskliga rättigheter eller humanitär rätt. I artikelns andra del anges de skyldigheter staterna har att samarbeta i varje ansträngning som görs av FN och andra behöriga mellanstatliga eller ickestatliga organisationer, som samarbetar med FN för att skydda och bistå ett sådant barn och för att spåra föräldrarna eller andra familjemedlemmar, i syfte att erhålla den information som är nödvändig för att barnet skall kunna återförenas med sin familj. I de fall föräldrar eller andra familjemedlemmar inte kan påträffas, skall barnet ges samma skydd som varje annat barn som varaktigt eller tillfälligt berövats sin familjemiljö av något skäl. Andra artiklar i barnkonventionen anger statens ansvar för de barn som finns i landet och ger barnet ytterligare rättigheter. De rättigheter som anges i dessa bestämmelser gäller enligt artikel 2 även för barn som söker asyl. Bl.a. kan nämnas artiklarna 9 och 10 som behandlar familjesplittring och familjeåterförening samt artikel 24 om hälso- och sjukvård.

Invandrarverkets övergripande mål för utredning och mottagning av det ensamma barnet är formulerat som att personalen bör eftersträva familjeåterförening (SIV 1992-09-16). Ärenden som rör ensamma barn handläggs skyndsamt, med förtur och av handläggare med särskild kompetens och lämplighet i fråga om utredning av barn.

När barnet har lämnat in en ansökan om asyl hos polisen, hänvisas det till grupphemmet på Carlslund (norra regionen) eller i Alvesta (södra regionen), där alla barn utan vårdnadshavare här i landet – oavsett har släkt här eller inte - skrivs in. I de fall barnet har släktingar i Sverige som är beredda att låta barnet bo tillsammans med dem, bor barnet endast tillfälligt på grupphemmet tills social-

nämnden har godkänt släkthemmet som tillfälligt familjehem. De fletsta barn bor under tiden i Sverige i familjehem hos släktingar eller i ett annat hem med samma kulturella och etniska bakgrund som barnet. När det gäller barn som inte har någon släktanknytning i Sverige, eller i de fall där ett sådant hem inte godkänns som familjehem, bor en del av de yngre på något av grupphemmen. Många av de äldre barnen har i sådana fall eget boende eller är till exempel inackorderade vid någon folkhögskola. Ambitionen är att hitta ett så bra boende som möjligt, men det är enligt Invandrarverket förenat med stora svårigheter att finna lämpliga familjehem.

Genom grupphemmets försorg förordnas god man för barnet och ett offentligt biträde utses. Asylutredningen omfattar mellan två och tre samtal med barnet och asylenheterna följer i stort UNHCR:s mall för utredning om ensamkommande barn. Under samtalen görs en kartläggning av bl.a. barnets liv före ankomsten till Sverige, familj, uppväxt, boende i hemlandet, skolutbildning. Det görs också en förteckning över viktiga personer i barnets liv, orter där barnet har vistats och eventuella släktingar. Under samtalen kartläggs också barnet som individ och dess sociala relationer i stort. Vidare utreds barnets resväg till Sverige och vem som har rest med barnet hit. Under utredningstiden tas också kontakt med eventuella släktingar i Sverige. Handläggarna samarbetar med bl.a. Röda korset, Rädda Barnen och Sociala Missionen.

De barn som kommer ensamma visar ofta en förvirring, de är oroliga, och många vet inte var de befinner sig. Barnet har inte själv valt att skiljas från sina föräldrar. Det är heller inte barnet som har fattat beslutet om att resa till Sverige. Skälen för att söka asyl i Sverige varierar. I dagsläget anses mycket få barn ha tillräckligt starka skäl för asyl. Gemensamt för många av de ensamma barn som kommer till Sverige idag är att det ofta finns en vuxen, förälder eller annan anhörig, som ligger bakom resan till Sverige.

Det är ofta mycket svårt att hitta föräldrarna, som i vissa fall på grund av oroligheter i hemlandet vistas illegalt i något angränsande land. I de fall man hittar föräldrarna finns det inte alltid någon organisation på ort och ställe, som aktivt kan hjälpa till med att ta emot det återvändande barnet och återföra det till familjen.

Barn skickas iväg av olika orsaker. I vissa fall är tanken att barnet skall försöka få uppehållstillstånd i Sverige så att resten av familjen senare kan söka uppehållstillstånd på grund av anknytning. I andra fall ger barnet själv i utredningen uttryck för att det vill få möjlighet att skaffa sig en utbildning eller ett arbete för att på sikt

kunna ge sin familj ekonomiskt stöd. Många har således skickats iväg för att de själva skall få – och kanske på sikt kunna ge den övriga familjen en chans till ett bättre liv. Barnet vet att det inte får röja föräldrarnas identitet och var föräldrarna befinner sig, om de känner till var dessa uppehåller sig. I stort sett samtliga barn som kommer ensamma vill återvända till sina föräldrar.

Dessa barnärenden är ofta mycket komplicerade. Barnet vet ytterst sällan vilka handlingar det har rest på och röjer aldrig vem de har rest tillsammans med. Barnet har i de allra flesta fall passerat gränsen tillsammans med någon eller några vuxna, släktingar eller andra närstående som samtidigt söker asyl i Sverige eller med någon annan som hjälper barnet genom passkontrollen och sedan hänvisar barnet till polismyndigheten där det ansöker om asyl. Barnet uppger i de flesta fall att ingen har ställt några frågor till det under själva resan, det har endast varit medföljande vuxna som har utfrågats av gränspolisen.

Det har under de senaste åren, enligt uppgifter från Invandrarverket, skett ett omfattande metodutvecklingsarbete vad gäller utredning och mottagande av ensamkommande barn. Socialstyrelsens kartläggning av ensamma barn, som vistades i Sverige under åren 1988 och 1989 visar att dessa barn då erbjöds hjälp med att finna sina föräldrar först efter kommunplacering. I dag påbörjas efterforskningar av barnets föräldrar relativt omgående efter ankomsten till Sverige. Invandrarverkets regioner håller också på att utveckla samordningen och att fördjupa kontakterna med frivilliga internationella organisationer för att förbättra arbetet efterforskning, familjeåterförening och ett eventuellt återvändande.

Under perioden 1991 till och med juli 1995 har drygt 3 000 underåriga registrerats som inresta asylsökande i Sverige. Den 31mars 1996 fanns 249 barn utan vårdnadshavare inskrivna i Invandrarverkets mottagningssystem. Det är inte möjligt att ur den officiella statistiken få uppgifter om hur många ensamkommande barn som har fått permanent uppehållstillstånd under åren. Inte heller vet man hur många familjer som senare har sökt uppehållstillstånd på grund av anknytning sedan barnet har beviljats uppehållstillstånd. En mindre undersökning av 59 somaliska ensamkommande barn, visade att 55 av dem fått permanent uppehållstillstånd. För 31 av dessa 55 hade familjen sökt uppehållstillstånd på grund av anknytning. Nio familjer hade beviljats sådant uppehållstillstånd.

5.3.2 Kommitténs överväganden och förslag

Barnkommittén vill först poängtera att när ett barn kommer ensamt till Sverige gäller diskrimineringsförbudet i artikel 2 i barnkonventionen. Detta innebär att barnet först och främst skall betraktas som ett barn och i andra hand som asylsökande. Ett ensamkommande barn får, enligt kommitténs mening, i princip aldrig avvisas direkt till ett första asylland eller ett s.k. safe third country. Undantag kan endast göras, när det är säkerställt att barnets föräldrar eller andra släktingar står beredda att möta barnet vid återkomsten.

Några av de ensamkommande barnen har ett skyddsbehov och deras skäl för asyl måste klarläggas. Både utlänningslagen och barnkonventionen är tydliga på den punkten. Det stora flertalet av de barn som idag kommer ensamma anses inte ha skäl för asyl i landet. Så länge de befinner sig i vårt land bör dessa barn, som i vissa fall har levt under svåra sociala förhållanden, ges det sociala stöd som de är i behov av. Kommittén anser vidare, att huvudinriktningen i arbetet med de ensamkommande barnen är att vidta alla de åtgärder som är möjliga för att dessa barn så snabbt som möjligt skall kunna återförenas med sina föräldrar i hemlandet. Kommittén vill dock understryka att innan en eftersökning av föräldrarna påbörjas i hemlandet skall det stå helt klart att barnet inte har sådant skyddsbehov att skäl för asyl föreligger. Detta för att inte äventyra barnets eller föräldrarnas säkerhet. Ett eventuellt uppehållstillstånd bör meddelas för en tidsbegränsad period. Är det fråga om ett barn som efter noggrann utredning befinns vara i verklig mening övergivet, anser kommittén att barnet skall beviljas permanent uppehållstillstånd.

När det gäller placeringen av ensamkommande barn, är det kommitténs bestämda uppfattning att barn skall placeras i ett familjehem eller i en familjelikande miljö. Att vissa äldre barn placeras i eget boende eller på folkhögskola, är inte acceptabelt. Detta gäller alla barn enligt barnkonventionens definition, således varje person under arton år. I synnerhet som ett ensamkommet barn ofta är i dålig fysisk och psykisk kondition, är det synnerligen viktigt att det får vistas i en miljö som är så familjelik som möjligt.

Det pågår ett omfattande metodutvecklingsarbete både inom Invandrarverket och genom verkets samarbete med frivilliga organisationer. Kommitténs uppfattning, grundat på överläggningar med frivilliga organisationer och handläggare på Invandrarverket, är att detta metodutvecklingsarbete bör ges det stöd som behövs.

Kommittén vill i detta sammanhang påpeka att ensamkommande barn är ett stort problem för i stort sett alla stater i västvärlden. Det är därför viktigt att arbeta internationellt med frågan. Inom UNHCR pågår ett arbete med att utforma gemensamma regler för hur staterna på bästa sätt med hänsyn till deras åtaganden i olika internationella konventioner, däribland särskilt barnkonventionen, skall arbeta med de ensamkommande barnen. Det metodutvecklingsarbete som nämns ovan kan bidra till det vidare arbetet i enlighet med de internationella riktlinjer som håller på att utarbetas.

I diskussionen om de ensamkommande barn som inte har asylskäl vill kommittén anlägga ett förebyggande perspektiv. Barn som skickas till Sverige av sina föräldrar eller andra anhöriga far mycket illa. Det mest väsentliga är därför att vidta åtgärder som förhindrar att barn utsätts på detta sätt. En tydlig och förutsägbar flykting- och invandringspolitik kombinerad med insatser för att sprida information om denna politik, ser kommittén som grunden för sådana åtgärder.

Kommittén finner det anmärkningsvärt att ett barn kan passera gränskontrollen utan att någon upptäcker att det inte hör ihop med den vuxne det reser med. Barnen uppger ofta i utredningarna att ingen har ställt några frågor till dem under själva resan. Det har endast varit den medföljande vuxne som har utfrågats av gränspolisen. Som ett led i det förebyggande arbetet, stöder Barnkommittén Verkställighetsutredningens (SOU 1995:55) förslag att den s.k. "gate-kontrollen" vid flygplatser bör förstärkas som ett led i det förebyggande arbetet. Det innebär att det regelmässigt skall göras kontroller av resande omedelbart vid ankomsten till transithallen.

Ett ensamkommande barn har primärt ett behov av att ha någon som kan företräda det i kontakter med Invandrarverket och andra myndigheter. I detta syfte förordnas regelmässigt därför en god man enligt bestämmelser i föräldrabalken och lagen (1904:26) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskp. En god man har till uppgift att då barnet av något skäl saknar förmyndare i dennes ställe vårda den underåriges angelägenheter. Det kan dock ibland ta en viss tid innan en god man är utsedd. En god man utses också normalt efter andra kvalifikationer än rent processjuridiska färdigheter. Flyktingpolitiska kommittén har i beaktande av detta, föreslagit att utlänningslagen skall kompletteras med en bestämmelse om att den, som är utsedd som offentligt biträde enligt rättshjälpslagen, utan särskilt förordnande skall vara den unges ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet

som offentligt biträde avser. Barnkommittén ansluter sig till detta förslag. Vidare kan påpekas att reglerna om förordnande av god man för utländska barn, som vistas i landet och som har sina föräldrar eller andra förmyndare kvar i hemlandet, för närvarande är föremål för översyn inom justitiedepartementet. Kommittén har för avsikt att i sitt fortsatta arbetet följa denna översyn.

5.4 Barn som göms

5.4.1 De gömda barnens situation

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. En stor grupp barn som inte kommer i åtnjutande av de rättigheter, som tillförsäkras andra barn i samhället, är de gömda barnen. Situationen för dessa barn är såväl från barnkonventionens utgångspunkt som från samhällets synnerligen otillfredsställande. Det handlar om familjer som inte vill lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning och därför gömmer sig. Dessa familjer, som uppehåller sig illegalt i landet, bor ofta hos släktingar eller landsmän som har uppehållstillstånd i Sverige eller tas om hand av välvilliga svenska familjer. Det förekommer också att familjer tar sin tillflykt till kyrkor och liknande, där de känner sig fredade från myndigheternas ingripande. Barnen i dessa familjer far ofta illa. De lever vid sidan av samhället och har ett tryck på sig att inte röja familjen för myndigheterna. De omfattas inte på något sätt av det ekonomiska och sociala skyddsnät som samhället har för utländska familjer som söker uppehållstillstånd och för familjer som är bosatta här. I 12 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns en uttrycklig bestämmelse om att den som håller sig undan, så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas, inte har rätt till bistånd.

De kontakter som kommittén har haft med personer som kommer i kontakt med gömda barn, såväl med dem som arbetar inom barn- och ungdomspsykiatrin som med representanter från frivilligorgani-

sationer, kyrkor etc. ger en entydig bild av det liv dessa barn lever och av hur de mår. Socialstyrelsen utarbetade 1994 på regeringens uppdrag tillsammans med Invandrarverket en rapport om de gömda barnens situation (SoS rapport 1994:8 Gömd – om barn som hålls gömda för att slippa avvisning). I denna rapport framkommer en bild av att barn som är gömda ofta har svåra psykiska problem, vilket tar sig uttryck i oro, rädsla, irritation, aggresivitet, depressioner. Företagna undersökningar visar också att de psykiskt far mycket illa just genom att hållas gömda. En bidragande orsak till att barnen far illa är också att föräldrar inte orkar upprätthålla sitt föräldraskap efter flera års väntan på uppehållstillstånd. Barnen tvingas i stället ta över föräldrarollen gentemot sina yngre syskon. Barnen saknar också ofta organiserade aktiviteter, de får inte gå i skola eller förskola och de kan heller inte vistas ute och leka med jämnåriga.

De flesta människor som gömmer sig gör det av rädsla. Att gömma sig med sina barn måste ses som ett uttryck för desperation hos föräldrarna. Många familjer upplever det som omöjligt att återvända till hemlandet, de är helt enkelt rädda för att återvända till det de lämnat. I många fall har de heller inget att återvända till. De kan ha sålt allt de äger för att finansiera resan och betala smugglare och andra researrangörer. Ett annat tungt vägande skäl kan vara frågan om barnens framtid. Föräldrarna vill skapa en livssituation, som ger en bättre framtid än den de väntar sig i det hemland de har lämnat. De hoppas naturligtvis att deras nästa ansökan om uppehållstillstånd skall leda till ett positivt beslut. Av betydelse för mångas handlande är också de olika s.k. amnesti-beslut som har fattats under åren, vilka inneburit att barnfamiljer som vistats i landet under en längre tid kunnat få uppehållstillstånd trots att de varken haft asylskäl eller tillräckliga humanitära skäl. Bara man kan hålla sig kvar tillräckligt länge, så kanske de humanitära skälen för att få stanna stärks eller också kanske regeringen fattar ett nytt beslut om att låta barnfamiljer som har vistats i landet under en viss längre tid får stanna.

Det är svårt, för att inte säga nästintill omöjligt, att få fram uppgifter om hur många barn som hålls gömda. De enda uppgifter som kan tjäna till ledning är Rikspolisstyrelsens statistik över efterlysta personer utan uppehållstillstånd, dvs. personer som inte har kunnat påträffas för verkställighet av lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. De senaste siffrorna gäller mars månad 1996 och då fanns 1 348 barn under 16 år registrerade som efterlysta. Totala antalet efterlysta var 6 878 personer. Det finns också ett mörkertal,

eftersom personer som inte har påträffats för verkställighet efter fyra år, presumeras ha lämnat landet och därför avskrivs. Att ett barn är efterlyst behöver dock inte betyda att det hålls gömt. Bland gruppen efterlysta finns även personer som har rest ut ur landet utan att myndigheterna har bekräftelse på det..

5.4.2 Ny ansökan om uppehållstillstånd

Möjligheterna att efter ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning få en ny ansökan om uppehållstillstånd prövad regleras i 2 kap. 5b § utlänningslagen.

> "Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd från honom, trots vad som föreskrivs i 5 § första stycket bifallas, om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om
> 1. utlänningen har rätt till asyl här, eller
> 2. det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning.

En första förutsättning för att få en ny ansökan beviljad är således att den grundas på omständigheter som inte har prövats tidigare i avvisnings- eller utvisningsärendet. Det får enligt motiven aldrig bli fråga om en omprövning av de omständigheter som tidigare åberopats i ärendet. För bifall till den nya ansökan krävs dessutom att de nya omständigheter som åberopas antingen berättigar till asyl eller att det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa avvisningen eller utvisningen. Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse genom en lagändring den 1 juli 1995. Enligt den tidigare lydelsen kunde uppehållstillstånd beviljas om det fanns synnerliga skäl av humanitär art. Av motiven till bestämmelsen (prop. 1988/89:86 s 149 f) kan utläsas att vad som avses är "mycket starka skäl av humanitär art, t.ex. om det föreligger risk för självmord eller om ett avlägsnande annars skulle medföra allvarlig fara för utlänningens liv och hälsa. Humanitära skäl kan finnas också i andra situationer, t.ex. om verkställandet av det första beslutet har fördröjts under avsevärd tid på grund av omständigheter som utlänningen inte kunnat råda över". Ändringen syftade till att göra det möjligt att i något större utsträckning än tidigare bevilja en ny ansökan för en utlänning som har skaffat sig en anknytning till Sverige genom äktenskap eller samboende. Ändringen innebär emellertid också att något lägre krav än tidigare skall ställas, även

när renodlat humanitära skäl åberopas utan att det föreligger någon form av anknytning (prop. 1994/95:179 s. 76).

En ny ansökan medför dock inte att det tidigare lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas. Utlänningsnämnden har emellertid möjlighet att meddela inhibition, dvs. att tidigare beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas i avvaktan på den nya prövningen. Inhibition meddelas endast om det föreligger sannolika skäl för att den nya ansökan kommer att bifallas.

Det finns ingen begränsning av hur många nya ansökningar som får ges in och Utlänningsnämnden är skyldig att ta upp varje ny ansökan till prövning.

Utlänningsnämnden har för närvarande (juni 1996) 910 ärenden i balans som avser ny ansökan. Dessa ärenden avser 2 563 personer. Hur många av dessa som avser gömda barn eller barn överhuvud taget finns inte registrerat. Enligt uppgift från Utlänningsnämnden är de nya skäl som åberopas beträffande barn uteslutande humanitära, dvs. att det skulle strida mot humanitetens krav att inte bevilja uppehållstillstånd. De nya skälen har uppstått under vistelsetiden i Sverige. Nya ansökningar leder emellertid endast i ca 5 procent av ärendena till bifall. Ärenden där barn ingår har något högre bifallsprocent. Någon exakt siffra går inte att ange, eftersom det inte heller i detta avseende finns någon statistik som är uppdelad på barnärenden och övriga ärenden. Även om den tid barnet har hållits gömt i sig inte utgör skäl för uppehållstillstånd, så kan tidens effekt, att barnet eller någon annan i familjen har kommit att fara illa, eller att barnet under tiden hunnit skaffa sig stark anknytning till Sverige, leda till slutsatsen att det skulle strida mot humanitetens krav att inte bevilja uppehållstillstånd.

Den genomgång av praxis som utfördes av chefsrådmannen Barbro Thorblad för Flyktingpolitiska kommittén visar att praxis är utomordentligt restriktiv. I några fall har uppehållstillstånd beviljats, när det visat sig dels att barnen farit illa, dels att myndigheterna på något sätt haft del i ansvaret för det uppkomna läget. Ny ansökan om uppehållstillstånd har också av hänsyn till barnet bifallits för en gömd familj där minderåriga barn, som en direkt följd av pressande psykiska förhållanden utanför sitt hemland under fyra år, fått stort behov av barnpsykiatrisk vård. Huvudregeln är emellertid att avlägsnandebesluten fastställs.

5.4.3 Gömda barns rätt till sjukvård

Ett speciellt problem som kommittén finner angeläget att belysa när det gäller de gömda barnen, är rätten till hälso- och sjukvård. Enligt artikel 24 i barnkonventionen erkänner konventionsstaterna barnets rätt att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och rätt till sjukvård och rehabilitering. Konventionsstaterna skall sträva efter att säkerställa att inget barn är berövat sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård. Som nämnts inledningsvis i detta avsnitt innebär artikel 2 i barnkonventionen ett förbud mot diskriminering av något barn som vistas i staten. Detta gäller oavsett om barnen är svenskar, asylsökande, flyktingar eller avvisade asylsökande som vistas illegalt i landet.

I 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) står det att varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Vidare sägs i 4 § samma lag att om någon som vistas inom landstinget utan att vara bosatt här behöver omedelbar hälso- och sjukvård, skall landstinget erbjuda sådan vård. Asylsökande anses inte vara bosatta inom ett landsting och kan alltså enligt huvudregeln endast få omedelbar – akut – sjukvård. Emellertid finns det särskilda bestämmelser i denna fråga i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Där sägs i 32 § att landsting och kommuner, när det gäller asylsökande och utlänningar, som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd, har rätt till ersättning av staten dels för mödravård och förlossningsvård beträffande personer som fyllt 18 år, dels för hälso- coh sjukvård och tandvård beträffande barn under 18 år. Inte i något fall krävs att det skall vara fråga om omedelbar vård. Tanken är i stället att de asylsökande barnen skall ha rätt till samma hälso- och sjukvård som de svenska barnen. Socialstyrelsen har gett ut allmänna råd i ämnet (1995:4).

Förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. gäller emellertid inte beträffande barn och vuxna som håller sig gömda så att beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas (32 § förordningen jämförd med 12 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.). Den gäller inte heller för den som har tagit sig in illegalt i landet och inte ansökt om asyl eller uppehållstillstånd. De gömda barnen är följaktligen endast berättigade till akut sjukvård enligt 4 § hälso- och sjukvårdslagen.

Frågan är då om detta är tillräckligt enligt barnkonventionen. FN-kommittén har med anledning av en uppkommen situation i Norge

beträffande barn under "kyrko-asyl" och deras rätt till sjukvård, uttalat att staten har ett ansvar för alla barn som vistas i landet, men att man kan se en viss nedtrappning när det gäller människor som vistas i landet illegalt. Rätten till akut sjukvård är dock absolut. Barnkommittén kan utifrån FN-kommitténs uttalande konstatera att när det gäller de gömda barnen når Sverige inte helt upp till barnkonventionens intentioner. Detta är emellertid en svår fråga att finna en acceptabel lösning på. Även om bestämmelserna ändras så att staten garanterar även de gömda barnens hälso- och sjukvård, skulle en sådan ändring var tämligen verkningslös eftersom de och deras föräldrar knappast vågar ta kontakt med sjukvården på grund av risken att det i så fall röjs var de finns. Hälso- och sjukvårdens personal är visserligen enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) bundna av sekretess beträffande enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Till personliga uppgifter hör bl.a. adressuppgifter. Det finns dock flera undantag som bryter sekretessen. Om utlänningen i t.ex. en ny ansökan åberopar ett intyg om sin eller barnets psykiska eller fysiska hälsa, är sjukvårdsmyndigheten skyldig att på begäran av den myndighet som handlägger ärendet lämna upplysningar som kan vara av betydelse i ärendet, såsom patientjournalen. Vidare sägs i 14 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas ut till en myndighet om uppgiften behövs för delgivning. Om polisen behöver en adressuppgift för delgivning av ett avvisningsbeslut, är man alltså inom hälso- och sjukvården skyldig att lämna polisen den uppgiften.

5.4.4 Kommitténs överväganden och förslag

Kommittén vill inledningsvis betona att det faktum att det finns barn i Sverige som lever gömda och utanför samhället är ett utomordentligt allvarligt dilemma. Ett välfärdssamhälle kan aldrig acceptera att det finns barn som lever under sådana förhållanden som många av dessa barn gör. Det låter sig naturligtvis sägas att föräldrar tar på sig ett tungt ansvar genom att gömma sina barn för myndigheterna hellre än att lämna landet. Risken är nämligen stor att barnen far illa. Men detta konstaterande befriar inte, som påpekats i avsnitt 4.6, myndigheterna från deras ansvar. Kommittén tror dock inte att det

går att helt undvika att människor håller sig undan för att undgå avvisning, utan samhällets åtgärder måste inriktas på dels att minimera antalet som gömmer sig, dels begränsa skadeverkningarna för de barn som drabbas. Kommittén delar i detta avseende Flyktingpolitiska kommitténs uppfattning. Det handlar i mycket om att skapa bättre förståelse för de beslut som fattas. Betydelsen av att avslagsbeslut motiveras väl måste återigen betonas. En god förståelse för myndigheternas beslutsunderlag och bedömningar kan motverka tankar på att hålla sig kvar illegalt i Sverige efter ett lagakraftvunnet avlägsnandebelsut. Motsvarande gäller sannolikt också de människor som hjälper dem, som har vägrats uppehållstillstånd, att hålla sig undan. Det är kommitténs uppfattning att förutsägbarhet och konsekvens i rättstillämpningen har stor betydelse. De åtgärder som har föreslagits under avsnitt 5.1 för att förbättra utredningarna och beslutsmotiveringarna är viktiga i sammanhanget.

Eftersom många familjer gömmer sig på grund av rädsla för att resa tillbaka till hemlandet, anser kommittén att det skulle vara värdefullt att satsa resurser på mottagandet i hemlandet och att följa upp hur det går för familjer som återvänder. I detta sammanhang kan ett utvecklat samarbete med de frivilligorganisationer som har internationella förgreningar betyda mycket. Kommittén har erfarit att flera frivilligorganisationer är villiga att delta i ett sådant arbete. Många frivilligorganisationer har också påtalat behovet av en dialog med Invandrarverket och polisen för att åstadkomma en värdigare och mänskligare verkställighetsprocedur. Invandrarverket bör därför snarast ta initiativ till en dialog med frivilligorganisationerna och med andra berörda myndigheter för att diskutera förutsättningarna för ett sådant samarbete.

Flyktingpolitiska kommittén säger sig vid sina överläggningar med frivilligorganisationer och samfund om de gömda barnen ofta ha funnit en nyanserad inställning baserad på erfarenhet. Flera organisationer och samfund gör insatser för att minska skadeverkningarna av att människor gömmer sig och försöker hjälpa dem att komma ur den nedbrytande situation som de har låst sig i. Flyktingpolitiska kommittén anser att det skulle ligga ett stort värde i en fortlöpande dialog mellan Invandrarverket och andra berörda myndigheter samt frivilligorganisationerna och samfunden. Barnkommitén delar denna uppfattning. En öppenhet och flexibilitet från myndigheternas sida i dessa kontakter kan vara ägnade att förebygga och avveckla situationer där barn göms. Kontakterna kan även ha den effekten att undanröja uppfattningen att myndigheterna

skulle ha bristande kunskaper i asylfrågor och om förhållandena i hemländerna, och att de skulle vara okänsliga för utsatta människors situation.

Kommittén anser vidare att den obegränsade möjligheten att få nya ansökningar behandlade i sig skapar nya problem. Av förarbetena till utlänningslagen framgår att syftet med bestämmelsen var att göra det möjligt att förhindra en verkställighet som skulle kunna antas leda till "ett helt oönskat resultat och obotlig skada". Det skulle i sådana situationer vara "uteslutet" att avlägsna utlänningen ur landet (prop. 1988/89:86 s.119). När en ny ansökan lämnas in är situationen ofta den att en barnfamilj, genom att avvika och hålla sig gömd under avsevärd tid, har omöjliggjort den verkställighet som skulle ha skett. Som redogjorts för ovan har, enligt uppgift från Utlänningsnämnden, de ärenden som fått bifall, uteslutande handlat om att uppehållstillstånd har beviljats på grund av humanitära skäl som har uppkommit under vistelsetiden i Sverige. Möjligheten att inkomma med ny ansökan utgör således i sig ett incitament till att hålla sig undan.

Kommittén stöder i likhet med Flyktingpolitiska kommittén den idag tillämpade principen, att den tid som en avvisad eller utvisad person illegalt uppehållit sig i landet efter beslutet, normalt inte skall få tillgodoräknas. Detta skall som huvudprincip även gälla barn och barnfamiljer. Att hålla sig undan myndigheterna med allt vad det innebär av psykiska påfrestningar är emellertid särskilt svårt för barnen. En isolering tillsammans med föräldrar som inte bemästrar sin egen situation utgör en stor risk för barnets psykiska och sociala hälsa. Bedöms den risken vara synnerligen betydande, anser kommittén att hänsynen till barnets bästa måste väga tyngst vid bedömningen av den nya ansökan om uppehållstillstånd.

Utlänningsnämnden har i en skrivelse till regeringen i januari 1996 anfört att systemet med ny ansökan har urartat och föreslagit att rätten till ny ansökan skall begränsas. Nämnden föreslår att en ändring görs i utlänningslagen med innebörden att en ny ansökan endast får prövas under förutsättning att sökanden är tillgänglig för verkställighet.

Kommittén instämmer i Utlänningsnämndens åsikt att det kan finnas ett behov av att införa begränsningar i möjligheterna att få en ny ansökan prövad. Kommittén vill dock understryka att problemet i grund och botten inte enbart handlar om möjligheten till ny ansökan eller inte utan också om en misstro mot de beslut som myndigheterna har fattat. Kommittén vill dock betona att de skäl,

som anfördes för att införa möjligheten till ny prövning av ansökan om uppehållstillstånd när nya omständigheter har framkommit, fortfarande gäller. Det är också viktigt att de nya omständigheterna grundligt utreds och prövas på samma sätt som de skäl som angavs i den ursprungliga ansökan och att hänsynen till barnets bästa tydliggörs och vägs in i bedömningen. Att den som vill ha en ny ansökan prövad skall finnas tillgänglig för verkställighet kan, enligt kommitténs mening, inte anses vara oförenligt med principen om barnets bästa.

När det gäller frågan om sjukvård för de gömda barnen, har de som tidigare nämnts rätt till akut sjukvård. Om bestämmelserna i artiklarna 2 och 24 i barnkonventionen skall uppfyllas, bör de gömda barnen ges rätt till samma hälso- och sjukvård som svenska barn. De svenska bestämmelserna bör därför enligt kommitténs mening ändras så att kraven i barnkonventionen uppfylls. Om sedan föräldrarna eller barnen inte anser sig kunna utnyttja denna rätt, är detta självfallet ett svårlöst problem, även om barnkonventionens formella krav är tillgodosedda.

5.5 Barn och återkallande av uppehållstillstånd

5.5.1 Barnets situation en av många faktorer

Ett permanent uppehållstillstånd kan återkallas under vissa förutsättningar, t.ex. om bosättningen i Sverige har upphört eller om beslutet om uppehållstillstånd baserades på att sökande lämnade oriktiga uppgifter som har varit betydande för tillståndet. Riksdagen skärpte 1989 reglerna om återkallande av uppehållstillstånd med det uttalade syftet att markera hur allvarligt man såg på det tilltagande bruket av att göra sig av med pass och identitetshandlingar innan ansökan om asyl lämnades in. Det anges därför i 2 kap. 9 § utlänningslagen att uppehållstillstånd *skall* återkallas om någon har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet och detta inverkat på beslutet om tillstånd. Invandrarverket kan underlåta att besluta om återkallande, om det

finns särskilda skäl. Någon tidsgräns finns inte angiven, inte heller när det gäller barn. Enligt 2 kap. 10 § utlänningslagen heter det att uppehållstillstånd *får* återkallas "om utlänningen medvetet har lämnat andra oriktiga uppgifter än om sin identitet eller medvetet har förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet".

Ärenden om återkallelse aktualiseras på olika sätt. En falsk identitet kan upptäckas när den som har uppehållstillstånd ansöker om pass eller svenskt medborgarskap. Den falska identiteten kan också upptäckas genom att någon anhörig ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning eller vid ansökan om visering för besök. I vissa fall aktualiseras ärendet genom anonyma anmälningar. När ett ärende har aktualiserats går handläggaren igenom de uppgifter som har kommit in, personen konfronteras med uppgifterna och sedan fattas beslut om ändring av namn- och medborgarskapsuppgifter (i de fall vederbörande har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet) eller om att ett återkallandeärende ska öppnas.

I dessa ärenden vägs en rad omständigheter in, såsom familjens anpassning till svenska förhållanden, förmågan att försörja sig, eventuella vandelsanmärkningar, barnets situation och vistelsetidens längd. Vistelsetidens längd i sig utgör inte grund för att återkallelse av uppehållstillstånd inte ska ske, vilket Utlänningsnämnden påtalat i flera av sina beslut. Att barn gått i svensk skola vägs in som en viktig faktor i bedömningen av om det finns särskilda skäl att inte återkalla ett tillstånd. Är det däremot fråga om ett barn som ännu inte har börjat skolan har Utlänningsnämnden i sina beslut beaktat barnens ringa ålder och att barnet ännu inte har fått någon starkare anknytning genom skola eller liknande.

Både regeringen och Utlänningsnämnden har i ett flertal ärenden återkallat uppehållstillstånd som har grundats på oriktiga uppgifter även om barnen vistats flera år i Sverige och trots vissa andra humanitära skäl. Återkallelse har också skett när det har varit fråga om oriktiga uppgifter från barn som har kommit hit utan sina föräldrar. I de fall hänsynen till barnet har vägt över, har tyngdpunkten legat på att de har vistats länge i Sverige.

I återkallandeärenden kan det alltså bli fråga om utvisning av barnfamiljer också i fall där barn har vistats i Sverige under relativt lång tid. Det är då fråga om barn som har bott legalt i landet och som utan förskyllan kan bli lidande för föräldrarnas oriktiga uppgifter. Det har i debatten om dessa beslut hänvisats till barnkonventionens

artikel 2 punkt 2 där det heter att staterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot "alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro".

5.5.2 Kommitténs överväganden

Barnkommittén har på denna punkt inte funnit anledning att föreslå ändringar i utlänningslagen. Det är svårt att hävda att det i lagen inte skulle finnas utrymme för att återkalla ett permanent uppehållstillstånd som baserats på oriktiga uppgifter från den sökande. Asylrätten måste värnas. Uppehållstillstånd som utverkas genom förtigande av fakta eller genom att den sökande lämnar oriktiga uppgifter om sin identitet eller åberopar falska uppgifter om sina asylskäl, är på sikt ett hot mot asylrätten.

Kommittén finner inte att barnkonventionens artikel 2 punkt 2 skulle vara tillämplig på de fall där det kan bli fråga om att återkalla uppehållstillståndet för en barnfamilj. I de diskussioner som föregick formuleringen av artikel 2 punkt 2 i FN-arbetsgruppen finns ingenting som tyder på att artikeln skulle vara avsedd att tillämpas på det fallet att en familj utvisas sedan föräldrarna har lämnat oriktiga uppgifter i syfte att få asyl. Vad det talas om i artikel 2 är dels ett förbud mot diskriminering på grund av bland annat hudfärg, religion, språk och kön, dels ett förbud mot bestraffning för föräldrars verksamhet, t.ex. i politiska frågor. Det kan inte anses vara en bestraffning som innebär diskriminering att återkalla ett uppehållstillstånd som har grundats på oriktiga uppgifter.

Däremot kan en utvisning *upplevas* som ett straff och barnet drabbas oförskyllt av något som föräldrarna bär ansvaret för. Kommittén anser att det är barnkonventionens artikel 3 om barnets bästa som är tillämplig i dessa sammanhang. I fall där återkallande av permanent uppehållstillstånd kan bli aktuellt skall barnets bästa beaktas. Myndigheterna har därvid att väga in hur ett återkallande av uppehållstillståndet och därmed ett återvändande till hemlandet påverkar barnet.

I bedömningarna av om uppehållstillstånd ska återkallas eller inte vägs barnets situation in som en av många faktorer. Kommittén vill i detta sammanhang särskilt fästa uppmärksamheten på barnkonven-

tionens krav på individuella bedömningar. Att anamma en kultur, ett språk och en känsla av tillhörighet till ett land är en individuell process och kommittén vill därför understryka vikten av att i dessa fall göra individuella bedömningar.

Att få ett permanent uppehållstillstånd återkallat är som regel dramatiskt för de inblandade. Det handlar om personer eller familjer som med myndigheternas tillstånd har bott i landet under en tid och som har börjat bygga upp ett nytt liv i det nya landet. Det är kommitténs uppfattning att huvudinriktningen måste vara att så långt möjligt förhindra att sådana situationer överhuvudtaget uppstår.

Även om det i princip måste anses vara ett obestridligt faktum att det är den som har lämnat oriktiga uppgifter som bär ansvaret för den uppkomna situationen måste ändå kritik riktas mot de utredande och beslutande myndigheterna. Kommittén vill i detta sammanhang citera slutrapporten från Invandrarverkets Produktivitetsprojekt (1995–02–22) där det framgår att människor som söker asyl i Sverige får mycket dålig information om asylprocessen. Det ges inte ens tillräcklig information om vikten av att lämna korrekta uppgifter i asylutredningen. "Den asylsökande har inte heller fått tillräckligt tydlig information om sitt eget ansvar i asylutredningen och vikten av att ge korrekta och fullständiga skäl redan i samband med ansökan om asyl". Barnkommittén anser att ett minimikrav är att den sökande får korrekt och utförlig information om sitt eget ansvar i asylprocessen och även blir införstådd med konsekvenserna av att oriktiga uppgifter lämnas.

5.6 Barns rätt till sina föräldrar

5.6.1 Barnkonventionen och gällande bestämmelser

En viktig princip i barnkonventionen är barnets rätt till sina föräldrar och deras omsorg. I artikel 7 sägs att barnet skall registreras omedelbart efter födelsen och från födelsen ha rätt till ett namn, rätt

att förvärva ett medborgarskap och, så långt det är möjligt, rätt att få vetskap om sina föräldrar och bli omvårdat av dem.

Artikel 9 handlar om åtskiljande av föräldrar och barn. Enligt punkt 1 skall konventionsstaterna säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter, som är underställda rättslig överprövning, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden, finner att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Av punkt 4 framgår vilka åtgärder en stat är skyldig att vidta när åtskiljandet är en följd av åtgärder som staten har tagit initiativet till, t.ex. frihetsberövande, fängslande, avvisning eller utvisning.

Artikel 10 hänvisar till artikel 9 punkt 1 och behandlar frågan om hur konventionsstaterna skall behandla ansökningar om att få resa in i eller lämna en stat för familjeåterförening. En sådan ansökan skall behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt och inte medföra negativa följder för de sökande eller för medlemmar av deras familj.

De svenska reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt person återfinns i 2 kap. 4 § första stycket 1. utlänningslagen. Enligt den bestämmelsen får uppehållstillstånd ges till en nära anhörig till en i Sverige bosatt person. Med nära anhörig avses enligt specialmotiveringen i prop. 1988/89:86 "make/maka eller sambo, hemmavarande barn under 20 år som är ensamstående, föräldrar och andra släktingar som är väsentligt beroende av en i Sverige bosatt person samt personer vars samtliga nära släktingar finns i Sverige, de s.k. 'sista länk'-fallen". Av paragrafens tredje stycke framgår att det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd skall beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel.

Uppehållstillstånd skall enligt huvudregeln i 2 kap. 5 § första stycket utlänningslagen utverkas före inresan till Sverige. En undantagsregel i tredje stycket samma lagrum ger dock en möjlighet till bifall till en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning som görs efter inresan om det är uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen hade skett före inresan.

5.6.2 Familjesplittring

Det har i den allmänna debatten och bland flera av de organisationer som Barnkommittén har varit i kontakt med gjorts gällande att de svenska reglerna och praxis om uppehållstillstånd, förvarstagande och verkställighet av avlägsnandebeslut skulle strida mot artiklarna 7 och 9 i barnkonventionen. Frågan om förvarstagande behandlas under avsnitt 5.8.

Vad gäller frågan om familjesplittring på grund av verkställighet av ett avvisningsbeslut har debatten främst handlat om dels den situationen när delar av en familj håller sig undan verkställighet, dels fall där endast delar av en familj tas emot i ett annat land.

I den situationen att en familjemedlem försvinner och inte låter sig avvisas tillsammans med övriga familjen, uppkommer frågan om detta är ett hinder för verkställighet med hänvisning till artikel 9. Var går gränsen mellan föräldrarnas och myndigheternas ansvar för att undvika att familjen splittras? En verkställighet i det läget har också kritiserats för att den skulle strida mot artikel 8 i Europakonventionen, rätten till skydd för privat- och familjeliv. Europadomstolen behandlade den frågan i ett mål avseende en från Sverige avvisad familj. Domstolen ansåg dock att den familjesplittring, som blev följden av att fadern höll sig undan verkställighet, inte berodde på myndigheternas beslut om förvarstagande och avvisning och att Sverige inte genom dessa beslut hade brutit mot artikel 8 i Europakonventionen. (Case of Cruz Varas and others, 46/1990/237/307)

Familjesplittring genom verkställande av ett avvisningsbeslut kan också bli följden i den situationen att en familj, där familjemedlemmarna har olika nationalitet, har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och skall avvisas till olika stater. Familjen måste alltså skiljas åt vid avvisningen. Om det, efter det att en familjemedlem har avvisats till en stat, kan antas att alla familjemedlemmar, inom en inte alltför lång tid, kommer att tas emot av den andra av staterna, kan det åtskiljande av familjen som blir följden av avvisningen knappast anses strida mot artikel 9. Om däremot ingen av staterna är beredd att ta emot resten av familjen, kan avvisningen leda till en sådan splittring av familjen som strider mot barnkonventionen.

Riksorganisationen Återföreningen, som är en sammanslutning av i huvudsak kvinnor som är gifta eller sammanboende med män som inte har fått uppehållstillstånd i Sverige, har tagit upp problemet

med den familjesplittring som blir följden av att en av föräldrarna, ofta fadern, har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd och skall avvisas. I många fall handlar det om anknytningar som har uppkommit eller åberopats först efter lagakraftvunnet beslut om avvisning. Föreningen anser att den praxis som tillämpas är alltför restriktiv och att ingen hänsyn tas till barnet i prövningen om uppehållstillstånd. Den möjlighet till uppehållstillstånd på grund av anknytning, som har redogjorts för inledningsvis i detta avsnitt tillämpas också alltför restriktivt. Föreningen anser att regeln om att uppehållstillstånd måste sökas från hemlandet tillämpas för strikt, de utredningar som görs för att bedöma seriositeten i förhållandet är ofta dåliga och frågan om brottslighet och vandel väger för tungt i besluten. Sammantaget, menar föreningen, har den restriktiva tillämpningen av lagen lett till att det för många "svenska barn" har blivit omöjligt att få leva tillsammans med båda sina föräldrar i Sverige.

Familjesplittring kan också bli följden av att en person som har begått brott skall utvisas från Sverige efter avtjänat fängelsestraff. Förutsättningarna för utvisning på grund av brott regleras i 4 kap. 7 § utlänningslagen – det skall vara fråga om brottslighet som kan leda till fängelse och där utlänningen döms till svårare straff än böter och det med hänsyn till brottslighetens beskaffenhet och övriga omständigheter föreligger risk för fortsatt brottslighet, eller att brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning, som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen, är så allvarligt att han inte bör få stanna. När domstolen överväger om en utlänning skall utvisas på grund av brott, skall den särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter och familjesituation samt hur länge han har vistats i Sverige (10 §). Ett beslut om utvisning skall alltid förenas med ett förbud att under viss tid eller för alltid återvända till Sverige (14 §). En utlänning, som har förbjudits att återvända till Sverige, kan erhålla särskilt tillstånd att göra ett kort besök här för synnerligen viktiga angelägenheter (15 §). Även när det gäller tillämpningen av dessa bestämmelser har det riktats kritik mot att tillräcklig hänsyn inte tas till barn som på detta sätt förlorar sin far.

5.6.3 Familjeåterförening

Invandrarverkets hantering av ansökningar om uppehållstillstånd för familjeåterförening har kritiserats främst när det gäller handläggningstider och kravet på identitetshandlingar. Från flera organisationer, bl.a. Rädda Barnen och Svenska Röda korset har påtalats att de höga krav på identitetshandlingar som Invandrarverket uppställer i praktiken många gånger är omöjliga att uppfylla. Särskilt gäller detta barn som kommer från länder i krigstillstånd, såsom är fallet i bl.a. flera afrikanska länder och Irak. Även kravet på anknytning mellan barn och förälder och att ingen hänsyn tas till "det utvidgade familjebegreppet" har varit föremål för kritik. Föreningen Återföreningen har pekat på problemet med att det finns barn i Sverige, svenska barn som inte får förenas med den ena av sina föräldrar, företrädesvis fadern, på grund av att denne nekas uppehållstillstånd. Det handlar i de fallen framförallt om att vandelskravet ställs på en, enligt föreningen, alltför hög nivå.

Det kan i sammanhanget vara viktigt att påpeka att barnkonventionens artikel 10 tar sikte på ansökningar om familjeåterförening, dvs återförening av barn/föräldrar som tidigare har levt tillsammans. Vad innebär då kravet på att ansökningar skall behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt? Av förarbetena till barnkonventionen framgår att "positivt och humant" inte innebär att alla ansökningar om familjeåterförening måste beviljas om de är i sökandens intresse, utan formuleringen syftar på själva handläggningen av sådana ansökningar.

De ansökningar om uppehållstillstånd för familjeåterförening som invandrarverket har att hantera är av i huvudsak två slag; antingen från barn som vill återförena sig med sina föräldrar i Sverige eller föräldrar som önskar återförena sig med sina barn i Sverige. Det egentliga problemet är inte de svenska reglerna, utan svårigheterna inställer sig när det gäller att bevisa släktskapet. En svårighet i sammanhanget är att det för vissa nationaliteter florerar falska handlingar och för andra inte går att uppbringa handlingar med ens något bevisvärde. Enligt en sammanställning från Invandrarverket angående hanteringen av ärenden där barn berörs, daterad den 11 juni 1996, är Invandrarverket i de ärenden som gäller ansökningar från barn flexibla när det gäller kravet på att släktskapet skall vara styrkt. Av hänsyn till barnet får det ofta räcka med att sannolika skäl talar för att det uppgivna släktskapet är korrekt. Invandrarverket improviserar också utredningsmetoderna och tar

hjälp av bl.a. Röda Korset. Av hänsyn till barnets bästa, anser verket emellertid att beviskravet inte kan ställas alltför lågt. Med den tillämpning som sker idag kommer ett inte ringa antal barn hit till personer som inte är deras föräldrar. När det gäller ansökningar från föräldrar för återförening med barn i Sverige är utgångspunkten att det är barnet som skall återförenas med sina föräldrar och inte tvärtom. En familjeåterförening bör därför, enligt verkets mening, ske i hemlandet eller där barnets familj annars har sin vistelse. Det förekommer dock i sällsynta fall att föräldrarna inte medverkar till en återförening i hemlandet eller annorstädes, att Invandrarverket måste medge återförening i Sverige. Det är dock verkets strävan när sådana fall blir fåtaliga, för att inte fler barn skall bli ivägsända för att bereda hela familjen bosättning i Sverige.

Vid de kontakter som Barnkommittén har haft med företrädare för Invandrarverket framkommer emellertid en viss självkritik. Man är medveten om att man kanske inte alltid arbetar så effektivt som man borde. Skälen till detta är flera, men främst handlar det om en strävan att saker och ting skall vara riktiga, staten är angelägen att veta vilka personer som ges uppehållstillstånd. En felaktig identitet kan också medföra problem för den berörda personen senare, i andra sammanhang. Bl.a. kan uppehållstillståndet komma att återkallas om det senare framkommer att utlänningen lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet (jfr avsnitt 5.5). Invandrarverket har också i ovan nämnd pm pekat på att det förekommer att barn som inte är barn till de uppgivna föräldrarna blir föremål för familjehemsplaceringar.

5.6.4 Faderskapsutredningar

Artikel 7 i barnkonventionen ålägger staterna att så långt det är möjligt se till att barn får vetskap om sina föräldrar. I detta får anses ligga en skyldighet att genom faderskapsutredning fastställa vem som är fader till ett barn. En faderskapsutredning kan komma att försvåras genom utvisning av en gravid kvinna eller ett barn för vilket faderskapet ännu inte har fastställts, men där en i Sverige bosatt man utpekats som far. Situationen kan också vara den, att en man som har utpekats som far till ett i Sverige bosatt barn, men där faderskapsfrågan ännu inte lösts, skall utvisas eller avvisas. I samband med ratificeringen av barnkonventionen behandlades inte

denna fråga särskilt, varför man får utgå från att det antogs att inga problem skulle uppkomma i detta sammanhang.

För barn som har hemvist i Sverige föreligger dels enligt föräldrabalken en skyldighet för socialnämnden att utreda faderskapet, dels svensk domsrätt. Även i de fall där inte barnet, men den utpekade mannen har hemvist i Sverige föreligger svensk domsrätt. I de fall där varken barnet eller den utpekade fadern har hemvist i Sverige har socialnämnden ingen utredningsskyldighet och det föreligger som regel inte heller svensk domsrätt. En svensk dom kan också komma att sakna verkan i vederbörandes hemland.

5.6.5 Kommitténs överväganden och förslag

Barnkommitténs utgångspunkt är att barnkonventionens uttalade princip om att ett barn skall ha rätt till sina föräldrar är övergripande. Vid alla åtgärder som vidtas i dessa avseenden måste hänsynen till barnets bästa vara vägledande. Vid den avvägning som görs, såväl vid en ansökan om uppehållstillstånd från föräldrar eller barn för återförening, som i situationer när en familj riskerar att splittras, skall principen om barnets bästa väga tungt. Det förtjänar dock att påpekas att konventionstexten måste läsas med viss försiktighet. Artikel 9 punkt 1 skall inte läsas som att det föreligger förbud mot att splittra barn och föräldrar i andra fall än när ett åtskiljande är till barnets bästa. I propositionen som föregick riksdagens godkännande, anfördes att det är helt uteslutet att tolka artikeln så att det skulle vara förbjudet att omhänderta vuxna som har minderåriga barn. Av punkt 4 framgår också att förbudet inte är katergoriskt, eftersom det där talas om vilka åtgärder en stat är skyldig att vidta när åtskiljandet är en följd av åtgärder som staten tagit initiativ till. Artikel 10 innebär inte en ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd för familjeåterförening, utan den handlar om hur staterna skall behandla sådana ansökningar.

Familjesplittring

När det gäller den problematik som Föreningen Återföreningen har pekat på, konstaterar kommittén först att denna fråga har behandlats av riksdagen vid ett par tillfällen under de senaste åren. I betän-

kandet 1993/94:SfU27 Uppehållstillstånd för anhöriga, har socialförsäkringsutskottet tagit upp frågan om bestämmelserna för och hanteringen av uppehållstillstånd i asylärenden där utlänningen har anknytning till en här i landet bosatt person. Utskottet ansåg att det fanns anledning för regeringen att skyndsamt se över hur anknytningar som uppkommer under asyltiden eller därefter skall hanteras och överväga förändringar. Bakgrunden till utskottets begäran var dels vissa motioner i frågan, dels uppgifter som hade lämnats av Återföreningen. I den proposition som följde föreslogs vissa ändringar i utlänningslagen bl.a. i reglerna om uppehållstillstånd för vissa anhöriga. Dels infördes den undantagsregel i 2 kap. 5 §, som redogjorts för inledningsvis i detta avsnitt, dels gjordes en ändring i bestämmelsen om ny ansökan med den innebörden att kravet på *synnerliga skäl av humanitär art* byttes ut mot kravet på att det *skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning* (2 kap. 5b§). Dessa ändringar kom att gälla från den 1 juli 1995 (prop. 1994/95:179, bet. 1994/95:SfU16)

Redan före lagändringen den 1 juli 1995 kunde undantag göras från huvudregeln om att uppehållstillstånd på grund av anknytning skulle sökas från utlandet. Som särskilda skäl för ett sådant undantag ansågs bl.a. att utlänningen ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en här i landet bosatt person som han eller hon redan har eller väntar barn med. Vidare ansågs i praxis anknytning genom sammanboende i minst ett år utgöra ett sådant särskilt skäl, att undantag kunde göras från principen att uppehållstillstånd skulle vara ordnat före inresan. I samband med lagändringen den 1 juli 1995 uttalades att det även i fortsättningen bör göras undantag från huvudregeln i ovannämnda fall. Till skillnad från dittillsvarande praxis ansågs emellertid att kravet på att parterna skulle ha sambott viss tid borde slopas. Det avgörande ansågs istället vara om förhållandet bedöms vara seriöst och om det är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om prövningen hade skett före inresan i Sverige. Som motiv för ändringen anförde regeringen att undantagsbestämmelserna hade kommit att få en alltför snäv tillämpning. Regeringen framhöll dock att huvudregeln fortfarande måste vara att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige. Socialförsäkringsutskottet instämde i denna bedömning.

Samtidigt ändrades bestämmelsen beträffande bedömningen av ärenden där någon åberopar anknytning till make/maka eller sambo efter det att ett lagakraftvunnet beslut har meddelats. Före den 1 juli 1995 var det inte möjligt att få bifall till en ny ansökan under

åberopande av anknytning. Uppehållstillstånd fick beviljas om ansökan grundade sig på omständigheter som inte prövats förut i ärendet och det fanns *synnerliga skäl av humanitär art.* Numera får en ansökan bifallas om den grundar sig på nya omständigheter som inte prövats förut i ärendet och det skulle *strida mot humanitetens krav* att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. Innebörden av den nya bestämmelsen är att det i undantagsfall skall kunna beviljas uppehållstillstånd under åberopande av en anknytning och att det beträffande humanitära skäl skall ställas något lägre krav. Regeringen framhöll i propositionen att den grundläggande principen att ett lagakraftvunnet beslut skall verkställas innan anknytningen prövas måste upprätthållas. Det anfördes dock att undantag från huvudregeln borde kunna göras i något större utsträckning än tidigare, framför allt när en verkställighet får till följd att parterna under lång tid tvingas leva åtskilda. Regeringen framhöll även att barnens situation särskilt måste beaktas i dessa sammanhang. Socialförsäkringsutskottet delade även i denna fråga regeringens bedömning. Utskottet förutsatte dock att regeringen noga skulle följa tillämpningen av de nya bestämmelserna.

Barnkommittén har erfarit att Regeringen i ett beslut den 19 juni 1996 har uppdragit åt Utlänningsnämnden att i samråd med Invandrarverket senast den 15 oktober 1996 redovisa hur 2 kap. 5§ tredje stycket och 5 b§ första stycket 2 utlänningslagen har tillämpats efter lagändringen den 1 juli 1995.

Kommittén konstaterar således att den problematik som Återföreningen har aktualiserat, nyligen har fått en ordentlig genomgång och att riksdagen har uttalat hur myndigheterna skall hantera de situationer som har påtalats. I avvaktan på den utvärdering som Regeringen har beslutat om, finner kommitténs att det inte nu finns skäl att kräva en annan ordning. Kommittén har för avsikt att följa upp denna utvärdering och har för avsikt att återkomma i frågan om anledning därtill föreligger. Kommittén vill dock redan nu starkt betona, att det i alla situationer där det finns barn som berörs av myndigheters beslut, skall barnets bästa sättas i främsta rummet. Ett tillfälligt åtskiljande av barnet från en förälder kan dock, enligt kommitténs mening, inte sägas strida mot vare sig artikel 7 eller 9 i barnkonventionen.

Den konflikt som uppkommer mellan samhällets intresse av att inte behöva tillåta kriminella personer att vistas i landet och barnets rätt till båda sina föräldrar är inte helt lätt att hantera. Kommittén konstaterar dock att domstolarna redan idag skall ta stor hänsyn till

barnets situation i den avvägning som skall göras enligt bestämmelserna i 4 kap 10 § utlänningslagen. Domstolarna skall göra en avvägning som tar hänsyn till barnet i beslut om utvisning. Barnkommittén vill i detta sammanhang anföra som sin mening att det skall vara fråga om allvarliga och uppsåtliga brott, såsom narkotikabrott och brott mot liv och hälsa, för att barnets intresse skall få vika. När det gäller möjlighet för den som är utvisad med förbud att återvända till Sverige att få kortare tillfälligt uppehållstillstånd för besök, anser kommittén att det är en fråga som måste utredas i särskild ordning. Om ett sådant besök är enda möjligheten för ett barn att ha kontakt med den ene av sina föräldrar, anser kommittén att även i denna situation hänsynen till barnets bästa måste väga tungt.

När det gäller risken för familjesplittring i verkställighetssituationen, nöjer sig kommittén med att konstatera att det är myndigheternas skyldighet att så långt möjligt förhindra en familjesplittring och att ett tillfälligt åtskiljande av en familj, om man vet att den är tillfällig, inte kan sägas stå i strid med statens åtaganden enligt barnkonventionen. Kommittén har således inga förslag till regeländringar eller andra åtgärder i den delen.

Kommitténs ställningstagande när det gäller familjesplittring i samband med förvarstagande behandlas under avsitt 5.8.

Familjeåterförening

I dessa ärenden är det ofta fråga om en balansgång mellan kravet i artikel 7 om att staterna, så långt det är möjligt, skall utreda föräldraskapet, och kraven i artikel 10 om positiv, human och snabb hantering av ansökningar om familjeåterförening.

Barnkommittén anser att det är viktigt att Invandrarverket i sin hantering av ansökningar om familjeåterförening söker finna mer okonventionella arbetssätt och se mer flexibelt på den dokumentation den sökande åberopar. Det är tveksamt om invandrarverkets hittillsvarande handläggning av återföreningsärenden från vissa länder uppfyller kraven i barnkonventionen på ett positivt behandlingssätt. I de fall där man vet att det är näst intill omöjligt att få fram identitetshandlingar som stämmer överens med våra krav på sådana handlingar, är det viktigt att hitta andra metoder och att utveckla samarbetet med frivilligorganisationer som arbetar i berörda länder. Kommittén anser att det lidande som långa hand-

läggningstider medför, kan innebära att det för barnets bästa är viktigare att få fram ett beslut, även om man inte till hundra procent är säker på personernas identitet.

Flyktingpolitiska kommittén har pekat på problemet med att en ansökan om uppehållstånd alltid skall lämnas in vid en svensk utlandsmyndighet. I vissa fall kan det i praktiken vara omöjligt. Många länder saknar svensk beskickning, varför ofta även små barn kan tvingas till långa och ibland besvärliga resor till andra länder för att ansöka om familjeåterförening. Invandrarverket har dock möjlighet att föreskriva att en ansökan får lämnas in till annan myndighet. Barnkommittén ansluter sig till Flyktingpolitiska kommitténs uppfattning att Invandrarverket bör överväga undantag för länder där svensk beskickning saknas eller dit det är särskilt svårt att ta sig. Det är angeläget att Invandrarverket i dessa fall tillämpar en generös praxis när det gäller att godta att ansökan ges in direkt till verket.

Kommittén ansluter sig också till Flyktingpolitiska kommitténs förslag att Invandrarverket, i samarbete med Rikspolisstyrelsen och Utrikesdepartementet, bör söka finna former för att handlägga ansökningar om återförening från ensamstående barn eller från föräldrar till ensamstående barn på ett positivt, humant och snabbt sätt. Enligt Barnkommitténs uppfattning bör i ett sådant arbete även samarbete sökas med de frivilligorganisationer som arbetar i berörda länder.

Flyktingpolitiska kommittén har vidare föreslagit att bestämmelserna om uppehållstillstånd för anhöriga skall ändras på så sätt att åldersgränsen sänks till 18 år samt att kravet på anknytning mellan barn och föräldrar stärks genom att det i lagen skrivs in att det skall vara fråga om ett barn som omedelbart före förälderns bosättning i Sverige varit hemmavarande barn. Barnkommittén kan inte finna att det skulle strida mot barnkonventionen att ändra åldersgränsen till 18 år och har därför inga principiella invändningar mot förslaget i den delen. När det gäller kravet om att barnet skall ha varit hemmavarande *omedelbart före* bosättningen i Sverige anser kommittén att det är viktigt vilken definition man lägger i hemmavarande, så att t.ex. barn som har studerat på annan ort innefattas i begreppet och att barn som har skiljts från sina föräldrar på grund av krig och flykt skall betraktas som hemmavarande. Kommittén har vidare övervägt frågan hur man skall ställa sig till ansökningar om uppehållstillstånd för andra anhöriga till ett i Sverige boende barn, vars föräldrar är försvunna eller döda. Denna fråga ligger i och för

sig utanför statens förpliktelser enligt barnkonventionen, men kommittén vill dock understryka att även i dessa fall skall hänsynen till barnets bästa väga tungt. En individuell prövning måste göras i varje enskilt fall.

Vid den bedömning av sökandens levnadssätt som enligt bestämmelserna i utlänningslagen skall göras till den sökandes levnadssätt vid prövningen av uppehållstillstånd, anser kommittén att hänsynen till barnets bästa måste väga tungt. Mindre förseelser och småbrottslighet får inte hindra en familjeåterförening. Hänsynen till barnets bästa måste alltid väga tungt i bedömningen. Enligt kommitténs mening skall det vara fråga om allvarlig, uppsåtlig brottslighet för att ett barn skall förmenas möjligheten att bli omhändertaget av båda sina föräldrar. Av betydelse vid bedömningen är naturligtvis också vilken relation som föreligger mellan barn och förälder, att föräldern verkligen har för avsikt att ta del i barnets liv och uppfostran. Detta skall också beaktas vid prövningen och i bedömningen av barnets bästa.

Faderskapsutredningar

När det gäller frågan om faderskapsutredningar bör avlägsnandebeslut som försvårar en faderskapsutredning inte förekomma. Om en faderskapsutredning i praktiken inte kan fortsätta efter verkställande av ett avlägsnandebeslut, får barnet inte möjlighet att denna väg få vetskap om vem fadern är. Ett avlägsnandebeslut i sådana fall tillgodoser varken artikel 7 eller principen om barnets bästa. Barnkommittén stöder därför det förslag som har lagts fram av Flyktingpolitiska kommittén om att i utlänningslagen införa en möjlighet till tillfälligt uppehållstillstånd för att kunna genomföra en faderskapsutredning. Denna möjlighet bör gälla såväl barnet som dess vårdnadshavare, när den utpekade fadern har hemvist här i Sverige, och en som fader utpekad man till ett barn med hemvist i Sverige. I de fall barnets vårdnadshavare är under 18 år skall, enligt kommitténs mening, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även kunna ges moderns vårdnadshavare. När det gäller de situationer där varken barnet eller den utpekade fadern har hemvist i Sverige anser kommittén, trots den osäkerhet som råder om verkan av ett svenskt fastställande av faderskap, att det ändå är till barnets bästa att genom en faderskapsutredning i Sverige få vetskap om vem som är dess fader. Kommittén anser därför att bestämmelsen i föräldrabalken om

socialnämndens skyldighet att försöka utreda vem som är far till barnet skall utvidgas till att även gälla i de fall då ett barn föds i Sverige av en mor som har ansökt om uppehållstillstånd och där den utpekade fadern också finns i Sverige.

5.7 LVU och Utlänningslagen

5.7.1 Barnkonventionen och gällande bestämmelser

Barnkonventionens artikel 19 ålägger staterna att vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavares eller annan persons vård. Vidare innebär artikel 2, vilket påpekats tidigare, att staternas åtaganden omfattar alla barn som vistas inom statens jurisdiktion.

Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga – LVU – innehåller bestämmelser om beredande av vård för barn vars hälsa och utveckling riskerar att skadas *antingen* på grund av att det finns brister hos vårdnadshavarna eller i hemmet *eller* på grund av den unges eget beteende, såsom missbruk, brottslig verksamhet eller annat nedbrytande beteende. Diskrimineringsförbudet i artikel 2 innebär att LVU även skall gälla beträffande barn som söker uppehållstillstånd.

Socialnämnden är alltid skyldig att ingripa om sådana förhållanden som anges i LVU föreligger. Dessutom ålägger 71 § socialtjänstlagen (1980:620) bl.a. anställda vid flyktingförläggningar anmälningsplikt om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.

Flera av de organisationer som Barnkommittén har varit i kontakt med har ansett att LVU skall stå över utlänningslagen och att barn

som är omhändertagna enligt LVU inte skall få utvisas. De har framhållit att en annan rättstillämpning skulle stå i strid med barnkonventionen.

Justitieombudsmannen (JO) har i beslut den 27 januari 1994, dnr 1261–1993, gjort en utredning med anledning av en uppkommen konflikt mellan LVU och utlänningslagen och sammanfattningsvis anfört följande. Socialtjänstlagen och LVU är tillämpliga på alla barn som vistas i Sverige, således även asylsökande barn. I avsaknad av reglering av förhållandet mellan LVU och ett avlägsnandebeslut enligt utlänningslagen har JO analyserat dels bestämmelserna om hemsändning för vård i 12 kap. 3 § dels vad lagrådet uttalat i prop. 1979/80:96 beträffande personer som omhändertagits för psykiatrisk tvångsvård och avlägsnandebeslut. Den slutsats JO kommer till är att de förutsättningar som måste gälla *dels* är att de omständigheter som har föranlett beslut om vård enligt LVU skall beaktas i avlägsnandeärendet, *dels* att verkställighet inte bör ske med mindre det är klarlagt att de skyddsintressen som har föranlett LVU-beslutet kan tillgodoses i mottagarlandet. JO anför vidare att det enligt JO:s mening inte ges tillräckliga anvisningar i föreliggande författningar i frågan om vilken lagstiftning som skall ges företräde.

5.7.2 Kommitténs överväganden och förslag

Barnkommittén vill inledningsvis betona att det skydd LVU ger barn också gäller utländska barn som vistas i riket. Det bör dock framhållas att LVU inte skall tillämpas när man redan från början kan förutse en långvarig placering. I sådant fall bör nämligen socialnämnden i stället ta initiativ till att flytta vårdnaden om barnet.

Har ett omhändertagande skett enligt LVU, skall socialnämnden se till att omhändertagandet inte varar längre än nödvändigt. Socialnämnden har då också ett ansvar för att kontakten mellan de biologiska föräldrarna och barnet under vårdtiden är så god att en återförening kan ske utan skada för barnet. (Prop. 1989/90:28 s 93f). Det har i detta syfte i 13 § LVU föreskrivits att socialnämnden noga skall följa vården och se till att den avslutas så snart den inte längre behövs. Vidare föreskrivs i 14 § LVU att socialnämnden har ett ansvar för att barnets behov av umgänge med föräldrarna så långt som möjligt tillgodoses.

Betydelsen vid omhändertagande av barn enligt LVU av att arbete sker för återförening av familjen har också framhållits av Europadomstolen. I ett fall har föräldrarna till två barn klagat till domstolen bl.a. över att deras barn har omhändertagits enligt LVU, att barnen placerats långt bort från dem och att de placerats i olika familjehem. Europadomstolen godkände i dom den 24 mars 1988 omhändertagandet. Däremot fälldes Sverige för att barnen hade placerats i olika familjehem och långt bort från föräldrarna. Domstolen konstaterade att, då det inte hade varit frågan om en adoption, omhändertagandet skulle ses som en tillfällig åtgärd och att det ålåg myndigheterna att arbeta för en återförening.

Verkställighetsutredningen (SOU 1995:55) har haft i särskilt uppdrag att utreda frågan om ett omhändertagande enligt LVU utgör hinder för att verkställa ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut. Utredaren kom till ställningstagandet att beslut enligt utlänningslagen i princip bör gälla, dvs. att beslut i enlighet med utlänningslagens regler bör ta över beslut rörande enskilda som fattats i enlighet med annan lagstiftning. Utredaren konstaterade att det inte är rimligt att överlämna barn till en vårdnadshavare, som uppenbart har vanvårdat barnet och om barnets liv och hälsa kan sättas i stor fara om barnet överlämnas till denne. Samtidigt vore det heller inte rimligt om omhändertagande av barn enligt LVU automatiskt skulle innebära att inte bara barnet utan även vårdnadshavarna automatiskt skulle få tillstånd att stanna i Sverige. Utredaren ansåg att, om ett omhändertagande av barn sker under den tid som ett asylärende överprövas, bör Utlänningsnämnden väga in detta i prövningen av ärendet om uppehållstillstånd för såväl det omhändertagna barnet som för föräldrarna. Något konkret förslag lämnades dock inte i betänkandet.

Kommittén instämmer i verkställighetsutredningens bedömning. Ett sätt att lösa problemet är enligt kommitténs mening att införa en möjlighet till tillfälligt uppehållstillstånd för barnet och dess vårdnadshavare så länge vården pågår.

När ett barn har omhändertagits enligt LVU och fråga uppkommer om barnet och dess föräldrar skall avvisas eller utvisas måste, enligt kommitténs mening, i första hand undersökas om vården kan fullföljas inom begränsad tid i Sverige. Under den tid som bedöms nödvändig i detta syfte bör det finnas en möjlighet till tidsbegränsat uppehållstillstånd. Kommittén vill framhålla att vård enligt LVU skall upphöra så snart de förhållanden som föranlett vården inte längre föreligger. Detta kan t.ex. vara fallet om föräldrarna med

hjälp av anhöriga i hemlandet kan ta hand om barnet där. Däremot kan vårdbeslutet inte vidhållas i syfte att förhindra en avvisning eller utvisning.

Om vården enligt LVU bedöms bli långvarig för ett barn vars föräldrar inte har uppehållstillstånd och som skall avvisas, måste socialnämndens arbete inriktas på att familjen skall återvända till hemlandet så snart ske kan. I sådana fall bör socialnämnden därför etablera samarbete med Invandarverket, de sociala myndigheterna i hemlandet och frivilligorganisationer såväl i Sverige som i hemlandet i syfte att gemensamt upprätta en plan för den fortsatta vården och återvändandet till hemlandet.

Kommittén anser inte att ett omhändertagande enligt LVU automatiskt skall innebära ett verkställighetshinder utan en individuell prövning måste göras. Vid denna prövning skall socialnämnden höras. Eftersom socialnämnden har ansvar för och kompetens att bedöma barns vårdbehov, bör nämndens yttrande tillmätas stor vikt. När det gäller hur detta skall regleras avser kommittén att återkomma i samband med senare behandling av socialtjänstlagen och LVU. Kommittén avser också att närmare undersöka hur vanligt det är att utlänningslagen kommer i konflikt med sociallagstiftningen.

5.8 Barn i förvar

5.8.1 Barnkonventionen och förvar av barn

I barnkonventionens artikel 37 b heter det att "inget barn får olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Gripande, anhållande, häktning, fängslande eller andra former av frihetsberövande av ett barn skall ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast möjliga tid".

Till de fri- och rättigheter som framgår av regeringsformen hör det principiella skyddet för en utlänning i Sverige mot att bli berövad friheten. Regeringsformens skydd kan dock begränsas genom lag. En sådan begränsning finns i kap. 6, utlänningslagen där reglerna om förvar återfinns.

I 6 kap. 3 § stadgas att barn under sexton år kan tas i förvar under vissa förutsättningar, t.ex. om det är sannolikt att barnet kommer att avvisas och om det finns en uppenbar risk för att barnet annars kommer att hålla sig undan ett verkställighetsbeslut. Barn får inte tas i förvar om det kan anses vara tillräckligt att barnet ställs under uppsikt (6 kap. 5 §), vilket kan innebära att barnet på vissa tider anmäler sig hos polismyndigheten på den ort där det befinner sig. Barn får vidare inte skiljas från sina föräldrar genom att barnet självt eller vårdnadshavaren tas i förvar. Däremot kan, om barnet har två vårdnadshavare, en av dem tas i förvar medan den andre befinner sig tillsammans med barnet. För att ett ensamt barn, utan vårdnadshavare, ska kunna tas i förvar krävs att det "föreligger synnerliga skäl". Vidare gäller att barn inte får hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar.

Antalet barn som togs i förvar enligt utlänningslagen ökade fram till 1993 då reglerna skärptes. Enligt en undersökning gjord av Rikspolisstyrelsen som omfattar tidsperioderna juli till oktober 1988 och juli till oktober 1991 var antalet barn (under 16 år) i förvar 59 under den förstnämnda perioden och under den andra perioden 286. Under hela 1992 togs, enligt Rikspolisstyrelsens statistik 459 barn under 16 år (varav 8 ensamma barn) i förvar. Antalet har sedan sjunkit successivt. Under 1993 togs 128 barn (varav 11 ensamma barn) i förvar och under 1994 var antalet 85 barn (varav 4 ensamma barn). Siffrorna från 1995 visar att 64 barn under 16 år togs i förvar, varav 2 barn utan vårdnadshavare. Under samma tid har även antalet asylsökande minskat.

Reglerna om förvar av barn har utsatts för mycket kritik. De behandlades också av FN-kommitten som framförde viss kritik mot Sverige på den punkten. Det kan nämnas att FN-kommitténs kritik framfördes före den ändring av reglerna som genomfördes 1993. FN-kommittén hade dock en del principiella invändningar. Man ansåg att de svenska reglerna om förvar enligt utlänningslagen var diskriminerande. Kommittén var "bekymrad över praxis att ta utländska barn i förvar enligt utlänningslagen och noterar att denna praxis är diskriminerande såtillvida att svenska barn i allmänhet inte kan frihetsberövats innan de fyllt 18 år". FN-kommitténs kommentarer innehåller också en indirekt kritik mot den svenska utlänningslagens definition av barn. Barnkonventionens definition av barn är varje människa under 18 år (artikel 1) medan gränsen är 16 år i utlänningslagens regler om förvar. FN-kommitten återkom till de svenska förvarsreglerna i sina rekommentationer och föreslog "att

alternativ övervägs till förvarstagande av barn enligt utlänningslagen".

En annan punkt som har kritiserats i den svenska offentliga debatten är *var* barn som tas i förvar placeras. Det finns särskilda förvarsplatser för personer som tagits i förvar enligt utlänningslagen på Carlslunds mottagningscenter, i Göteborg, Flen, Malmö och Kristinehamn. Det är endast Carlslund med 49 platser som har resurser att ta emot ensamma barn i förvar.

Barn under 16 år placeras inte i häkten, arrestlokaler eller liknande. Det finns ett uttryckligt förbud i utlänningsförordningen (1989:527) mot att ta barn under 16 år i förvar på kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Däremot kan ungdomar mellan 16 och 18 fortfarande placeras på häkte, kriminalvårdsanstalt eller polisarrest. I en undersökning som Kriminalvårdsstyrelsen gjort på uppdrag av Barnombudsmannen hade 57 ungdomar mellan 16 och 18 år placerats i häkte eller liknande under 1995.

5.8.2 Kommitténs överväganden och förslag

Kommittén har, mot bakgrund av FN-kommitténs invändning mot de svenska förvarsreglerna, diskuterat ett principiellt förbud mot att ta barn i förvar. Kommittén har dock gjort den bedömningen att även barn alltjämt måste kunna tas i förvar. Även i denna fråga anser kommittén att huvudinriktningen bör vara förebyggande. Alla ansträngningar måste göras för att förhindra att sådana situationer, där det kan bli nödvändigt att ta barn i förvar, över huvudtaget uppstår. I barnkonventionens artikel 37 b anges uttryckligen att frihetsberövande av barn endast får användas som "en sista utväg och för kortast lämpliga tid". För att uppfylla detta stadgande i konventionen, föreslår kommittén att förvar av barn som huvudprincip endast skall få tillgripas i de fall då det är oundgängligen nödvändigt för att säkerställa verkställigheten av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. I samband med direktavvisning av en familj kan dock undantagsvis ett förvarstagande behövas. Även ett sådant förvarstagande måste ske under för barn acceptabla former. Kommittén vill också framhålla vikten av att tiden för förvarstagande blir så kort som möjlig. Det är således kommitténs uppfattning att reglerna om förvar bör ändras och användas ytterst restriktivt. Det bör tilläggas att även uppsikt kan vara ingripande för barn.

Förvar är ett frihetsberövande, vilket kan innebära en svår upplevelse för barnet. Särskilt svårt är det för de barn som har gått igenom en lång asylprövning, som efter åratal av förhoppningar och väntan har resulterat i ett avvisningsbeslut och förvar.

Kommittén vill i detta sammanhang kraftigt betona vikten av att de lokaler som används för förvarstagande av barn är anpassade för detta ändamål, och att det finns tillgång till personal med kunskap om och kompetens för att arbeta med barn. Kommittén ansluter sig även i denna fråga till Verkställighetsutredningen, som anser att tiden är mogen att inrätta särskilda lokaler för förvarstagna som skall avvisas. Förvarslokalerna bör kunna utformas i stort sett som vanliga bostäder inom ramen för ett vanligt förläggningsboende. Det skulle också göra det möjligt att kunna hålla samman familjer. Regeringen bör därför ge Invandrarverket i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter och med utnyttjande av den expertis som finns inom frivilligorganisationerna ge förvarslokalerna en ny och godtagbar utformning. Det kan inte godtas, anser kommittén, att uniformerad personal ansvarar för anläggningen.

Kommittén har även diskuterat frågan om familjesplittring i samband med förvarstagande. Det förekommer att familjer splittras genom att den ena föräldern tas i förvar medan barnet vistas tillsammans med den andra föräldern på förläggning. Kommitténs bedömning är att det allra viktigaste för barnets bästa i regel är att familjen inte splittras. Att särа på familjen genom att ta ena föräldern i förvar måste användas med mycket stor försiktighet. I valet mellan att placera hela familjen i förvar och att familjen splittras kan det första alternativet ibland, enligt kommitténs uppfattning, vara att föredra med hänsyn till barnets bästa.

En familj som berövas sin frihet genom att tas i förvar är att betrakta som en familj i kris. Många har vistats i Sverige under lång tid. En del har levt gömda med den påfrestning som det innebär, och de står inför att återsändas till det land de en gång lämnat och inte vill åka tillbaka till. De behöver socialt och psykologiskt stöd i den situation som de befinner sig i. Vissa kan ha svårt att ta emot ett sådant stöd från personal som är knuten till den myndighet som fattat beslut om avvisning. Det kan däremot vara lättare att ta emot ett sådant stöd som ges från annat håll, till exempel frivilligorganisationer. Kommittén anser att möjligheterna att utveckla stödinsatser för de förvarstagna barnfamiljerna i regi av frivilligorganisationer bör undersökas.

I utlänningslagens bestämmelser om förvar behandlas barn över 16 år enligt samma regler som vuxna. Kommittén ansluter sig i denna fråga till Flyktingpolitiska kommitténs förslag att följa barnkonventionens åldersdefinition av barn. Enligt konventionen avses med barn varje människa under 18 år. Kommittén anser därför att de särskilda reglerna i 6 kap 3§ bör tillämpas på barn under 18 år. Kommittén vill i detta sammanhang betona vikten av att motsvarande ändring görs i utlänningsförordningen 5 kap. 12 §.

Kommittén vill vidare fästa uppmärksamheten på att det i barnkonventionens artikel 37 d står att "varje frihetsberövat barn skall ha rätt att snarast få tillgång till såväl juridiskt biträde eller annan lämplig hjälp som rätt att få lagligheten i sitt frihetsberövande prövad av en domstol eller annan behörig, oberoende och opartisk myndighet samt rätt till ett snabbt beslut i saken". Enligt 41 § 5 p rättshjälpslagen (1972:429) har den som tas i förvar rätt att få ett rättshjälpsbiträde efter tre dagar och några särskilda regler för barn finns inte. Kommittén anser att rättshjälpslagen bör ändras så att ett förvarstaget barn omedelbart får rätt till biträde.

5.9 Barn och verkställighet

5.9.1 Faktorer som påverkar verkställigheten

De som har fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är skyldiga att lämna Sverige. Huvudprincipen är att det skall ske på frivillig väg. Om de berörda personerna inte lämnar landet frivilligt inom föreskriven tid skall polisen verkställa beslutet. Förfarandet inleds med att polisen kallar den barnfamilj som erhållit beslutet till ett så kallat verkställighetsförhör då alla detaljer, bl.a. resväg och tidpunkt för avresan diskuteras. Polisen kontrollerar pass och andra identitetshandlingar och tillsammans med familjen planeras återresan. När dagen för hemresan är inne hämtas familjen av polisen som sedan kontrollerar att familjen lämnar landet.

I många fall är verkställigheten så odramatisk och okomplicerad som beskrivits ovan. Den kartläggning av 2 320 verkställda avvisningsbeslut som gjordes av Verkställighetsutredningen visade

att ungefär en tredjedel av de verkställda avvisningarna hade genomförts frivilligt. Samma kartläggning visade dock att användningen av tvångsmedel var omfattande. I nära hälften av de beslut som verkställdes hade endera förvar eller uppsikt använts. Vidare hade också ungefär hälften av avvisningarna krävt eskort av något slag. Trots att tvångsmedel hade använts i de flesta fall bedömde polisen att endast 137 verkställigheter var svårartade. Det visade sig också att av de 2 320 avvisningarna redovisades 11 fall av familjesplittring.

Verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är sista länken i en kedja. Hur själva verkställigheten förlöper är därför beroende av vad som tidigare har hänt i asylprocessen. Faktorer som påverkar verkställigheterna är bland annat den tid som barnet eller barnfamiljen har vistats i Sverige, kvaliteten på beslutsunderlaget och mottagningssystemet.

Mottagandet av människor som söker uppehållstillstånd av olika skäl regleras i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Enligt denna ansvarar Invandrarverket för att asylsökande och andra som väntar på beslut om uppehållstillstånd aktiveras i olika sysselsättningar. Den sysselsättning som erbjuds är undervisning i svenska, s.k. samhällsskola och självförvaltning, vilket innebär ansvar för lokalerna på förläggningen. Samhällsskolan innehåller bl.a. undervisning i föreningskunskap, det svenska arbetslivet, lagstiftning och svenska traditioner. De flesta sökande bor numera i eget boende i kommunerna och den planerade sysselsättningen varierar därför. I många kommuner går barnen i förberedande klasser som syftar till fortsatta studier i den reguljära skolan. När en sökande får ett avvisningsbeslut förändras inriktningen av verksamheten, t.ex. minskas antalet timmar med svenskundervisning.

5.9.2 Kommitténs överväganden och förslag

Målsättningen måste, enligt kommitténs uppfattning, vara att avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs på ett så odramatisk och värdigt sätt som möjligt. Att föräldrar drabbas av panik och fysiskt motsätter sig en verkställighet kan vara en katastrof för ett barn. Föräldrarna fungerar i ett sådant läge inte längre som föräldrar, vilket innebär att barnet utsätts för mycket svåra påfrestningar. När barn berörs skall hämtningen och avresan ske på ett sådant sätt att

barnet inte skadas. Någon som kan vara ett stöd för barnet, t.ex. socialsekreterare, barnläkare eller barnpsykolog, bör vid behov närvara. Man kan jämföra med de bestämmelser som finns i 21 kap 9 § föräldrabalken.

Kommittén vill återigen betona vikten av att familjer som söker uppehållstillstånd i landet snabbt får ett besked. Oavsett om beslutet är positivt eller inte är det viktigt, särskilt för barnet, att beskedet inte dröjer. Ju längre tid som går innan det slutgiltiga beslutet fattas, desto svårare blir vanligen tanken på att återvända. Om väntan blir lång hinner barnen påbörja sin anpassning till svenska förhållanden. De knyter kontakter och utvecklar ett socialt nätverk med svenska barn och vuxna. Barnen tar intryck av och lär sig snabbt det svenska språket och svenska förhållningssätt. Barnets anknytning till hemlandet försvagas och utvecklingen av modersmålet avstannar. Kommittén vill därför, mot bakgrund av principen om barnets bästa, på nytt betona vikten av att handläggningstiderna nedbringas.

Det är kommitténs uppfattning att Invandrarverkets mottagningssystem för människor som väntar på besked om uppehållstillstånd är ambitiöst upplagt. De sökande erbjuds undervisning i svenska och om det svenska samhället som på sikt underlättar deras anpassning till förhållandena i landet. Personer som söker uppehållstillstånd kan avvisas, antingen till sitt hemland eller till det land som de vistades i före ankomsten till Sverige. Det är kommitténs uppfattning att dessa människor behöver både stöd och tid att förbereda sig för återvändandet. Detta bör i högre grad organiseras på ett sådant sätt att när Invandrarverkets beslut om avvisning är fattat skall inriktningen av åtgärder anpassas till det beslutet. Det kan annars, anser kommittén, uppfattas som att myndigheterna ger dubbla budskap till den familj som väntar på beslut om uppehållstillstånd. Om ena delen av myndigheten fattar beslut om avvisning och den andra förbereder en anpassning till svenska förhållanden finns risk för att bearbetningen av återvändandet inte kommer igång.

Enligt kommitténs uppfattning är det av synnerlig vikt att besluten motiveras på ett sådant sätt att den sökande familjen förstår motiven. Det räcker sannolikt inte att enbart delge familjen det fattade beslutet skriftligt. I de flesta fall krävs mera riktade stödinsatser med ett strukturerat motivationsarbete. Kommittén anser att de avvisade familjerna ska ses som familjer i kris och att de därmed har rätt till stödinsatser från Invandrarverket så länge de vistas i landet.

En avvisad barnfamilj kan också behöva stöd och hjälp vid återkomsten till hemlandet. Kommittén vill i detta sammanhang betona vikten av att samarbete med frivilligorganisationerna utvecklas mera. Frivilligorganisationernas engagemang och kunnande i dessa frågor är omvittnat. Flera organisationer både kan och vill delta i ett återvändandearbete. Kommittén anser att kontakter med frivilligorganisationer bör tas under den tid som verkställigheten planeras och förbereds av Invandrarverket. Dessa skulle då genom sitt internationella nätverk kunna delta i arbetet med att förbereda för återkomsten.

Reservation av Sten De Geer (v) och Ragnhild Pohanka (mp)

Inledning

Kommitténs uppgift var enligt direktiven att genomföra en bred översyn av hur svensk lagstiftningoch praxis förhåller sig till barnkonventionens bestämmelser och med förtur behandla frågan om barns ställning i ärenden enligt utlänningslagen, bl.a. när det gäller avvisning eller utvisning där barn berörs. Kommittén har haft två månader till förfogande för arbetet med delbetänkandet om barns ställning i utlänningsrätten. Det har av tidsskäl varit omöjligt att genomföra den genomgång av praxis som angavs i direktiven, något som vi anser är ägnat att betydligt reducera tyngden i de slutsatser som dras av kommittén. Den korta tiden har även i övrigt negativt påverkat kommitténs praktiska möjligheter att göra grundliga, seriösa och allsidiga undersökningar av faktiska förhållanden och barnkonventionens tillämpning.

Kommittémajoriteten framhåller att barnkonventionen inte är någon lag och inte heller har karaktären av en lag och att ett godkännande av konventionen binder staterna att följa konventionens intentioner och målsättningar. Vi anser att en del artiklar mer handlar om intentioner och målsättningar, men att det finns åtskilliga artiklar som innehåller preciserade rättigheter som mycket väl skulle kunna göras gällande vid domstol.

Vi anser att betänkandet på ett tydligare sätt borde sätta i focus tt majoriteten av världens flyktingar, bland dem också barnen, har flytt från våld, krig och politiskt förtryck. De väpnade konflikterna utkämpas till största delen med vapen som tillverkats i de rika industriländerna. De asylsökande som kommer till Sverige, kommer från länder där det förekommer omfattande våld och kränkningar av mänskliga rättigheter. Den överväldigande majoriteten av världens flyktingar inklusive flyktingbarn är antingen interflyktingar i sitt eget hemland eller befinner sig i ett närliggande, fattigt u-land. Sverige och många andra rika länder i Europa söker undandra sig att uppfylla sin del av den internatioella solidariteten.

Kommittén har inte diskuterat en alternativ användning av de medel som avsatts för så kallade kvotflyktingar. Vi kan inte i detta sammanhang göra något ställningstagande i den frågan.

I samband med redogörelsen för riksdagens beslut hösten 1995 att avvisa inkorporering av barnkonventionen bör påpekas att riksdagen grundade sitt beslut på en missuppfattning av konventionen. Riksdagen motiverade nämligen sitt beslut bl.a. med att det skulle gagna barnen bäst om den nationella lagstiftningen genomgående har ett barnperspektiv och man därigenom kan gå längre än om konventionen inkorporeras.

Artikel 41 i barnkonventionen lyder emellertid: " Ingenting i denna konvention skall inverka på bestämmelser som går längre vad gäller att förverkliga barnets rättigheter och som kan finnas i

a) en konventionsstats lagstiftning

b) för den staten gällande internationella rätt"

Det bör noteras att FN:s övervakningskommitté 1992 föreslog Sverige att inkorporera barnkonventionen.

Barnkommittén har beslutat att först i slutbetänkandet ta ställning i frågan om eventuell inkorporering av konventionen.

Kommittén har likaledes beslutat att först i slutbetänkandet ta upp den svenska medborgarskapslagstiftningen och dess tillämpning i förhållande till artiklarna 7 och 8 i barnkonventionen och statslösa barns rättigheter.

Som framgår av det följande i vår reservation kan vi inte dela majoritetens uppfattning att utlänningslagstiftningen i huvudsak överensstämmer med barnkonventionen efter genomförandet av de ändringar som majoriteten föreslagit.

Ensamma barn.

Kvaliteten på utredningarna varierar starkt mellan olika regioner. Det skulle behövas en utvärdering av dessa utredningar utförd av en oberoende, i asyrättsliga frågor sakkunnig person eller instans. Den person som undersökte utredningarna av ensamma flyktingbarn åt Flyktingpolitiska kommittén fastslog att reglerna om hur dessa utredningar skulle gå till inte följdes.

Kommittén refererar Invandrarverkets uppgift att verkets handläggare, om man upptäcker att ett barn far illa, tar kontakt med de stödresurser, t.ex. barnpsykolog eller kurator, som finns på

förläggningen. Det borde tilläggas att det nästan inte finns några sådana stödresurser på förläggningarna. Dessutom har det inträffat att Invandrarverket – i de ytterst få fall verket självt tagit initiativ till medicinska undersökningar av barn – avslagit ansöan om uppehållstillstånd innan undersökningsresultatet förelegat. Regeringen bör ge Statens Invandrarverk i uppdrag att göra en översyn av vilka brister som föreligger i dessa avseenden och framlägga förslag till ett åtgärdsprogram för att avhjälpa dessa.

Hörande av barn

Flyktingpolitiska kommitténs särskilde utredare beträffande hörande av barn hos Statens Invandrarverk anförde bl.a. " Vad gäller SIV:s centrala regler är det uppenbart så att de är väldigt dåligt förankrade i den praktiska asylhandläggningen, åtminstone på de asylbyråer som jag besökt. De handläggare som jag pratat med efterfrågade klara och mer synliga regler om när man skall höra barn och på vilket sätt.

Reglerna i sig uppfyller bara delvis barnkonventionens krav att barn skall ha rätt att uttrycka sina åsikter. En allvarlig brist, som jag ser det, är att det endast är barn som är över 16 år som självständigt får framföra sin berättelse.

Dessutom tycker jag det är märkligt att ett ensamt flyktingbarn skall höras av utredare med specialkompetens och med en särskild intervjumetodik medan barn i familj inte får samma möjlighet. Tyvärr har inte heller de ensamma barnen fått den förmånen eftersom reglerna inte tillämpas."

Vi anser att det är av grundläggande betydelse att man, när barn hörs, verkligen tar reda på vad de varit med om.

När det gäller utredningen av barns asylskäl bör Invandrarverket utarbeta detaljerade anvisningar. Ett intressant exempel på sådana anvisningar finns i en PM den 19 april 1995 riktad till samtliga ledamöter i den canadensiska Immigration and Refugee Board. Det är tydligt att man i Canada hunnit mycket längre än Sverige på detta område.

En bestämmelse bör införas i utlänningslagen som stadgar att barnets offentliga biträde skall vara närvarande när barnet hörs.

Invandrarverkets handläggningstider

En mycket viktig faktor bakom långa vistelsetider är att Statens Invandrarverk ofta beslutsstoppar alla ärenden från ett visst land. Man gör det i hopp om att förhållandena skall förbättras så mycket att det skall bli möjligt att fatta avvisningsbeslut. Det kan inte godtas att Invandrarverket förfar på detta sätt och i realiteten använder sig av något slags tidsbegränsade uppehållstillstånd utan att ha stöd i lagen för detta. I många andra fall, t.ex beträffande asylsökande från Rest-Jugoslavien kan avvisningar inte verkställas på grund av att hemlandet vägrar att ta emot sina egna medborgare. Det stora flertalet av dessa människor, de flesta barnfamiljer, har vistats i Sverige mellan tre och sju år. Andelen där det förekommit självmordsförsök eller psykisk ohälsa på grund av den ovissa situationen är skrämmande hög. Det bästa sättet att komma tillrätta med de långa vistelsetiderna är att införa en regel om att den asylsökande som inte inom två år fått ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut skall få uppehållstillstånd om inte synnerliga skäl talar däremot. Vi anser att en sådan bestämmelse bör införas i utlänningslagen.

Det är inte riktigt att som majoriteten se de långa handläggningstiderna som en huvudorsak till att det finns humanitära skäl i barnärenden. Det är de traumatiska upplevelser barn och föräldrar många gånger varit utsatta för som är den absolut viktigaste faktorn varför barnen ofta mår dåligt.

Vi kan inte ställa oss bakom förslaget att införa s.k. gatekontroll. Det är inte tillräckligt utrett vilka konsekvenserna skulle bli av förslaget. Rättssäkerheten får inte äventyras.

Förtroendeklyftan mellan intygsskrivare och beslutsmyndigheter

Den viktigaste orsaken är till denna förtroendeklyfta är att tillståndsmyndigheterna bryter mot lagen beträffande vad som utgör asylskäl och humanitära skäl. En viktig orsak är också att advokater, läkare, psykologer m.fl. yrkesgrupper inte bemöts med den respekt för sina professionella kunskaper som de förtjänar.

Ett mycket tydligt exempel på att myndigheterna bryter mot lagen är bedömningen av självmordsrisk som humanitärt skäl för uppehållstillstånd. I propositionen till nu gällande utlänningslag prop. 1989/ 90:86 s. 149 anges att självmordsrisk utan ytterligare kvalifikationer utgör skäl för uppehållstillstånd. Utlänningsnämnden har emellertid – utan att lagen ändrats – lagt till ytterligare krav för att uppehållstillstånd skall meddelas (Utlänningsärenden Praxis UN 6)

Förtroendeläkarsystemet har på detta rättsområde kommit i starkt vanrykte, detta beror i hög grad på att förtroendeläkarna ofta uppfattat det som sin uppgift att ange hur en avvisning rent tekniskt skall arrangeras för att den avvisade skall hindras att begå självmord eller skada sig själv under transporten. Det förekommer anvisningar om drogning och bältesläggning. Det förekommer dessutom att förtroendeläkarna yttrar sig utanför sitt kompetensområde. Det har t.o.m. inträffat att en psykiater försökt underkänna ett utlåtande från en specialisttandläkakare

Förtroendeläkarsystemet i avvisningsärenden är grundligt kompromitterat och bör snarast avskaffas. Om åberopade läkarintyg är oklara eller svårtolkade är det utmärkt att som kommittén föreslår använda sig av muntliga överläggningar för att nå ökad klarhet. I något enstaka principiellt viktigt fall finns även möjligheten att begära yttrande från Socialstyrelsen genom dess rättsliga råd eller vetenskapliga råd på samma sätt som de allmänna domstolarna.

5.2. Barnets bästa och uppehållstillstånd

Utlänningsnämndens inställning utgör ett mycket stort problem när det gäller beaktandet av barnkonventionen i utlänningsärenden. Nämnden använder sig fortfarande av följande standardformulering i de ärenden där barnkonventionen åberopats:

"Vad gäller tillämpningen av FN:s konvention om barnets rättigheter har nämnden anfört följande i beslut den 10 mars 1995 (se Utlänningsärenden-Praxis, UN 274) : " Sverige har genom ratificering av konventionen iklätt sig en internationell, folkrättslig förpliktelse att följa konventionens bestämmelser. Det förhållandet att Sverige biträtt en internationell överenskommelse innebär emellertid inte att denna blir gällande rätt. Domstolar och förvaltningsmyndigheter är därför inte bundna av konventionens regler som svensk lag. Ett godkännande föregås emellertid av en undersökning av överenskommelsens förenlighet med svensk rätt. I den mån den svenska lagstiftningen inte anses stämma överens med vad som sägs i överenskommelsen vidtas sådana lagändringar som anses erforderliga för att Sverige skall kunna uppfylla sina åtaganden enligt överenskommelsen. Förhållandet mellan utlänningslagstiftningen och barnkonventionen behandlades i samband med att riksdagen 1990 godkände konventionen. (prop. 1989/90:107).

Föredragande statsrådet uttalade därvid, att Sverige uppfyller konventionens krav även såvitt avser flyktingbarn (s.30). UN finner således att barnkonventionen inte utgör hinder mot att utlänningslagens regler tillämpas i enlighet med gällande praxis".

Nämnden finner att vad sålunda anförts sålunda alltjämt får anses vara gällande.

Utlänningsnämndens refererade synsätt står i konflikt med den rättsutveckling som skett de senaste tjugo åren genom avgöranden av Högsta domstolen och Regeringsrätten. En redogörelse för denna finns t.ex i Danelius: Mänskliga rättigheter, femte upplagan s. 78-83. Nämnden har härigenom starkt bidragit till att barnkonventionen inte blivit det verktyg för genomförande av barnens rättigheter som är konventionens syfte. Som påpekades bla. av Svea hovrätt i samband med ratificeringsproceduren innebär ett tillträde till konventionen inte enbart att lagstiftningen skall överensstämma med konventionen utan också garantier för att denna tillämpas i enlighet med konventionen. Det uppkommer då utomordentligt stora problem med det synsätt som utlänningsnämnden har på barnkonventionen i enlighet med vad som anförts tidigare i denna reservation.

Artikel 22 i barnkonventionen stadgar att barn som söker flyktingstatus skall erhålla lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet vid åtnjutande av tillämpliga rättigheter i barnkonventionen och i **andra internationella instrument rörande mänskliga rättigheter eller humanitär rätt, som konventionsstaterna tillträtt.** Det innebär Sverige måste se till att asylsökande barn får lämpligt skydd vid åtnjutande av sina rättigheter enligt bl.a. 1951 års flyktingkonvention och FN:s tortyrkonvention. Det måste anses som synnerligen tveksamt om Sverige kan anses ge sådant skydd och bistånd när viseringstvång och utstationering av svensk personal vid utländska flygplatser systematiskt används för att hindra dem som behöver fly från att lämna sina länder. Politiken har varit framgångsrik i så motto att det nästan upphört att komma nya asylsökande till Sverige. Tyvärr beror det knappast på att färre människor behöver fly utan på att vi tillsammans med andra i-länder blivit allt skickligare på att täppa till flyktvägarna och skära av de flyendes livlinor.

Svenska myndigheter erkänner numera mellan 1 och 2 procent av dem som söker asyl som flyktingar enligt Genèvekonventionen. FN:s flyktingkommissariat anser att en lojal tillämpning av denna konvention bör resultera i att 15 till 20 procent erkänns som flyktingar vilket är det normala i Västeuropa. En nivå som den

svenska innebär enligt flyktingkommissariatets uppfattning att konventionen i praktiken inte tillämpas.

FN:s Tortyrkommitté fällde den 13 maj 1996 Sverige för brott mot artikel 3 i konventionen. Beslutet rörde en zairisk kvinna som varit politiskt aktiv mot regimen, fängslats, misshandlats, torterats och våldtagits. Asylansökan avslogs med hänvisning till bristande trovärdighet och en påstådd förbättring av läget för de mänskliga rättigheterna i Zaire. Tortyrkommittén underkände fullständigt båda argumenten. Detta fall utgör ett typexempel bland hundratals andra på svenska myndigheters schablonmässiga och undermåliga bevisprövning i asylärenden. Om det inte vore för att de flesta asylsökande saknar ekonomiska möjligheter att anmäla Sverige till tortyrkommittén skulle vi ha att se fram emot ett stort antal fällningar för brott mot tortyrkonventionen. Detta är av grundläggande betydelse att ha i minnet när man diskuterar de gömda barnens situation. Bland dem finns säkerligen många där avvisningsbesluten innebär brott mot flyktingkonventionen eller tortyrkonventionen.

Grundproblemet ligger i utvecklingen av den svenska asylrätten, en successiv skärpning av tillämpningen har lett till en situationen där asylrätten praktiskt taget är satt ur spel. Barnen drabbas då av att föräldrarna inte får den asyl de har rätt till enligt gällande lagstiftning och konventioner. Om föräldrarna är flyktingar är barnen i många fall också flyktingar enligt 1951 års konvention då de utgör " viss samhällsgrupp" i konventionens mening. Familjen som social enhet kan nämligen mycket väl utgöra vad som menas med " viss samhällsgrupp".

Kommittén har inte uppmärksammat de offentliga biträdens viktiga roll för att se till att beslutsunderlaget är fullständigt och korrekt i ärenden gällande barn. Det är beklagligt att kommittén inte ansåg sig kunna tillmötesgå förslaget att inbjuda offentliga biträden ,som har stor erfarenhet av barnärenden, till ett möte med kommittén. Detta skulle ha givit kommittén ett allsidigare underlag för dess ställningstaganden. Nu litar den i hög utsträckning på uppgifter som lämnats av Statens Invandrarverk och utlänningsnämnden.

I motsats till majoriteten anser vi att artiklarna om barnets rätt till sjukvård och rehabilitering måste läsas tillsammans med artikel 3 om barnets bästa och artikel 6 om rätten till liv. Om rehabiliteringsmöjligheter för barnet inte finns någon annanstans än i Sverige kan artikel 3 leda till att barnet måste få stanna i Sverige. Det gäller också beträffande risken att barnet skulle dö om det inte tillåts stanna i Sverige för vård(artikel 6).

Det är inte bara fysisk eller psykisk sjukdom som kan utgöra humanitära skäl för att bevilja barn uppehållstillstånd. Ofta kan det vara svåra psykiska kristillstånd som utgör en adekvat krisreaktion inför en avvisning.

5.4 Barn som göms

Det handlar inte om ett pedogogiskt problem - att skapa förståelse för att de beslut som fattas är korrekta. De svenska myndigheterna bryter i hög utsträckning mot asylreglerna i utlänningslagen och våra åtaganden enligt flyktingkonventionen och FN:s tortyrkonvention. I många fall hyser de som gömmer sig en välgrundad fruktan för vad som kan hända dem i hemlandet. Det kan gälla människor som av politiska skäl torterats i sitt hemland och hyser en välgrundad fruktan att det skall hända dem igen om de skickas hem.

Det som är viktigast för att förebygga att människor gömmer sig undan verkställighetav avvisningsbeslut är att myndigheterna börjar tillämpa gällande rätt korrekt. Det skulle ge den effekten att fattade beslut accepterades och respekterades i mycket högre utsträckning.

Vi anser inte att möjligheterna att komma in med en ny ansökan utgör ett problem. Den utgör knappast ett incitament att gömma sig. Det förhåller sig också på det sättet att en ny ansökan inte stoppar verkställighet av en avvisning om inte utlänningsnämnden fattar ett beslut om inhibition. Vi motsätter oss att krav på tillgänglighet för verkställighet införs som villkor för att en ny ansökan skall prövas. Ett sådant krav skulle ytterligare förvärra de gömdas redan prekära situation. I maj avslog nämnden t.ex en ny ansökan från en barnfamilj som legalt vistats i Sverige i fyra och ett halvt år och där beslutet inte går att verkställa därför att de inte tas emot av hemlandet. Barnen hade hela tiden gått i skola och mådde nu mycket dåligt vilket styrkts med läkarintyg. Trots att familjen aldrig gömt sig avslog utlänningsnämnden ansökan. Det finns oerhört många exempel på att utlänningsnämnden är okänslig för vad som utgör en rimlig innebörd av uttrycket " strider mot humanitetns krav". Vi anser att det är nödvändigt att genom lagstiftning klargöra att det måste visas förståelse för grundläggande humanitära värden också från de beslutsfattande myndigheterna.

Vi anser att situationen för de gömda barnfamiljerna nu är så dramatisk att regeringen måste utfärda en förordning om uppehålls

tillstånd för dem som vistats här lång tid om inte mycket starka skäl, t.ex allvarlig brottslighet talar däremot.

Det är ett oerhört allvarligt problem att de gömda ofta inte ens har tillgång till akut sjukvård. Barnmorskor som assisterat vid gömda kvinnors förlossningar anser att det är en tisfråga när det första dödsfallet inträffar vid komplikationer i samband med en gömd kvinnas förlossning. De gömda vågar inte anlita sjukvården eftersom sjukvårdgivaren ofta ringer till Invandrarverket för att fråga vem som skall betala för vården. Invandrarverket larmar då polis som griper vederbörande.

Denna fråga måste lösas omgående. En möjlighet kan vara att göra sådana förändringar i sekretesslagen att den som behöver vård inte riskerar att tas i förvar och avvisas. Också andra lösningar är tänkbara. Dessutom bör grundskolor göras till en frizon, där barn inte skall behöva riskera att bli förvarstagna och avvisade.

5.5 Barn och återkallande

Det visar sig nu att riksdagens beslut 1989 att göra återkallandebestämmelsen vid felaktiga uppgifter om identietet mer tvingande var olyckligt och att det drabbar barn på grund av handlingar av deras föräldrar. Invandrarverkets policy att sysselsätta handläggare – som saknar arbetsuppgifter sedan Sveriges gränser i det närmaste stängts för asylsökande – med att riva upp beviljade uppehållstillstånd är direkt stötande. Det är dessutom ägnat att underblåsa främlingsfientliga och rasistiska stämningar.

Vi anser att det i utlänningslagen bör införas en regel att en fråga om återkallelse på grund av oriktiga uppgifter om identitet inte skall få väckas senare än två år efter det att tillståndet beviljats om det inte föreligger synnerliga skäl.

Det råder en juridisk tveksamhet beträffande återkallelse av barns uppehållstillstånd på grund av felaktiga uppgifter från föräldrarna. Lagen talar om återkallande för den som ljugit. Det finns ingen lagregel som säger att föräldrar kan ljuga för sina barns räkning.

5.8 Barn i förvar

Förvar är en utväg som aldrig bör få tillgripas beträffande barn utom som en absolut sista utväg. Stadgandet i artikel 37 om att förvar endast får användas som sista utväg och för kortast lämpliga tid bör införas i utlänningslagen. Förvar av barn bör aldrig få utsträckas till längre tid än 72 timmar. Det är allvarligt att reglerna om förvar nu ofta tillämpas så att barnet och dess mor inte tas i förvar medan fadern tas i förvar. Detta kan ofta vara en mer traumatisk händelse för barnet än om hela familjen tas i förvar. Därför bör samma restriktion beträffande förvarstagande gälla båda barnets vårdnadshavare.

Den personal som tjänstgör vid de lokaler som används vid förvar av barn tillhandahålls av vaktbolag och saknar utbildning för arbete med barn. Regeringen bör därför ge i uppdrag till Statens Invandrarverk att rätta till detta förhållande.

Artikel 37 d i barnkonventionen som bl.a. stadgar: " Every child deprived of his or her liberty shall have the right to prompt access to legal and other assistance ---" . "Prompt" har felaktigt översatts till "snarast". Rätteligen borde översättningen varit " omedelbart". Rättshjälpslagens motsvarande bestämmelse talar om att offentligt biträde skall förordnas efter 3 dygns förvar. Detta står i uppenbar strid med barnkonventionen och rättshjälpslagen måste därför omgående ändras på denna punkt för att konventionens krav skall uppfyllas.

Det bör göras en särskild undersökning av hur uppsiktsreglerna används beträffande barn. Det finns exempel på barn vars skolgång har blivit svårt störd på grund av att barnet tvingats göra långa resor för att fullgöra en anmälningsskyldighet en eller flera gånger i veckan.

Familjeåterförening

Vi anser inte att det – som föreslagits av flyktingpolitiska kommittén – bör införas ett nytt krav på att hushållsgemenskap mellan barn och föräldrar förelegat omedelbart före bosättningen i Sverige som villkor för rätt till familjeåterförening. Det skulle innebära att det infördes direkt lagstöd för sådana beslut som invandrarverket refererar i sin praxissamling från april 1996. Ett av de praxisbildande besluten gällde en somalisk pojke,som nu är 16 år, och kom hit

som 13 åring. Invandrarverket avslog ansökan om familjeåterförening i Sverige eftersom han " inte visat att han skulle vara särskilt beroende av sina föräldrar."

Som Röda Korset påpekade i en skrivelse till Flyktingpolitiska kommittén är praxis i en del fall orimligt hård. Det gäler minderåriga barn med en förälder i Sverige,som bor hos den andre föräldern eller hos en annan släkting som har ansvaret för barnet. Om situationen förändras och denna person avlider kanske barnet står utan försörjare eller riskerar att lämnas till någon som det har svagare anknytning till än föräldern i Sverige. I sådana fall har har barnets ansökan att få återförenas med föräldern i Sverige avslagits av Invandrarverket. Ett annat typfall där avslag ges är ensamma minderåriga barn där föräldrarna är döda/ försvunna, men äldre syskon finns här. Denna praxis är orimlig och kan inte godtas.

Sveriges ambassader måste ge en helt annan prioritet åt att handläggningen av familjeåterföreningsärenden. I många fall bryter man mot artikel 10 i konventionen som kräver att behandlingen av ärendena skall ske snabbt,humant och positivt. Invandrarverket bryter mot konventionen genom att uppställa krav på identetitetshandlingar som är omöjliga att uppfylla. Vi anser, till skillnad från majoriteten, att Invandrarverkets syn på hur identiteten kan styrkas inte bara bör bli mer flexibel utan också mer positiv. Det råder fri bevisprövning i Sverige och identiteten kan styrkas på åtskilliga andra sätt än genom de handlingar som godtas av Invandarverket och Utlänningsmämnden.

5.8.2 Familjesplittring

"Återföreningen" har lämnat upplysningar till kommittén som mycket tydligt visar att svenska myndigheter åtskiljer föräldrar och barn i strid med artikel 9 i konventionen. Det gäller ofta utländska män som fått ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut i ett asylärende och som är gifta och har barn med en svensk kvinna eller en kvinna med uppehållstillstånd i Sverige. Utlänningsnämnden kräver då att mannen skall åka till sitt hemland för att söka återförening därifrån, trots att man vet att det många gånger inte är möjligt att på nytt resa ut från hemlandet. Det förekommer att det fattas avvisningsbeslut för män som utövar regelbunden och betydande umgängesrätt med barn i Sverige. Detta gäller också fall där mannens vandel är helt

oförvitlig. Vi anser att rättstillämpningen nödvändiggör en ändring i utlänningslagen för att få tillstånd en ordning där barnets rätt till umgänge med båda föräldrarna säkras.

Ett annat exempel på familjesplittring som strider mot artikel 9 är avvisning av familjer av olika nationalitet som skall avvisas till olika stater.Svenska myndigheter utgår då i vissa fall grundlöst från att övriga familjemedlemmar efter en tid kommer att mottas av den ena av staterna.

Även vid utvisning på grund av brottslighet förekommer familjesplittring. Vare sig domstolarna eller regeringen i nådeärenden tar hänsyn till barnens bästa. Det förekommer t.o.m. att besöksvisum vägras utvisade fäder trots tunga PBU-utlåtanden och där brottet inte varit särsklit allvarligt.

5.9 Barn och verkställighet

När barn avvisas är det inte bara artikeln om hänsyn till barnets bästa utan även diskrimineringsförbudet i artikel 2 som myndigheterna måste ta hänsyn till. Det kan vara relevant att göra en jämförelse med regleringen av verkställighet av domar eller beslut om vårdnad eller umgänge i föräldrabalkens 21 kapitel och kapitlets tillämpningsförordning. Där anges t.ex att socialnämnden skall underrättas och att medverkande poliser inte bör vara iförda tjänstedräkt och ej heller använda fordon som särskilt utmärkts som polisfordon. Utländska barn som avvisas bör inte behandlas med mindre respekt och värdighet än barn i vårdnads- eller umgängestvister. Om principen om icke diskriminering av utländska barn respekterades i dessa sammanhang skulle en betydande humanisering ske vid genomförandet av verkställigheter.

Det är inte godtagbart att börja förbereda verkställighet av avvisningen efter ett negativt beslut av Invandrarverket. Det skulle ge intrycket att överklagningsrätten saknar verkligt innehåll. Man kan jämföra med det fall att verkställighet av en tingsrättsdom på fängelse skulle börja förberedas trots att målet ligger och väntar på prövning i hovrätten.Det vore en rent diskriminerande behandling om ett sådant system infördes.

Lagen om vård av unga (LVU) och utlänningslagen

Vi anser att, om ett barn är omhändertaget med stöd av LVU, måste socialnämndens godkännande vara en förutsättning för verkställighet för ett avvisningsbeslut.

Reservation av Siw Persson (fp)

Enligt utredningsdirektiven ska kommittén göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till barnkonventionens bestämmelser. Med förtur ska man behandla frågan om hur barns ställning är i ärenden enligt utlänningslagen, bl.a. vid avvisning eller utvisning. På grund av den korta tid som stått till förfogande har det varit praktiskt omöjligt att genomföra det som angetts i direktiven. Över huvud taget har den korta tiden upplevts som ett stort problem. Det har bl.a. omöjliggjort för kommittén att starta utredningen med en bred genomgång av barnkonventionens alla artiklar och göra en jämförelse med svensk lagstiftning och det har även gjort det omöjligt att göra t.ex. kompletterande undersökningar.

Jag reserverar mig mot innehållet i sammanfattningen och kapitel 5 i följande avseenden.

Jag kan inte ställa mig bakom utskottsmajoritetens skrivning, att kommittén, efter ett antal förslag och synpunkter, när det gäller tillämpningen, anser att den svenska utlänningslagstiftningen förverkligar barnkonventionens syfte och anda.

Genom den extremt korta tid vi haft till förfogande har det, som tidigare sagts, inte varit möjligt att göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till barnkonventionens bestämmelser. Därför kan jag inte heller anse att den svenska utlänningslagstiftningen förverkligar barnkonventionens syfte och anda.

Det är oacceptabelt att Invandrarverket har så långa handläggningstider. Det är inte heller godtagbart att Invandrarverket bestämmer sig för att ej verkställa fattade beslut. Detta gör att många asylsökande bryts ned både fysiskt och psykiskt på grund av den ovissa situation de får leva med under lång tid.

Det bästa sättet att minska väntetiderna är naturligtvis att redan från början se till att ärendet behandlas generöst, snabbt och effektivt. Men det är också viktigt att Invandrarverket är medvetet om att det finns en övre tidsgräns för hur länge det kan hålla på med

ett ärende. Jag anser, att asylsökande som inte inom två år har fått ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut ska få uppehållstillstånd om inte särskilda skäl talar däremot.

Jag anser, att det svenska sk. förtroendeläkarsystemet, är sådant att det inte uppfyller de krav vi måste kunna ställa på god rättssäkerhet. Det finns en djup och allvarlig förtroendeklyfta mellan förtroendeläkarna och de behandlande läkarna. Men även mellan de av Invandrarverket ekonomiskt synnerligen väl tillgodosedda kontrollanterna och allmänheten är missnöjet mycket stort. Jag anser, att det svenska förtroendeläkarsystemet måste bort. Staten måste på ett annat och ur rättssäkerhetssynpunkt mycket bättre sätt se till att de intyg som skrivs är med sanningen överensstämmande. För det första måste man kunna ställa krav på att den personal som handlägger ärenden bättre måste kunna tolka intyg. Sedan måste det byggas upp ett förtroendefullt samarbete mellan alla inblandade parter. Muntlig överläggning ger en god möjlighet till klarläggande i tvistiga frågor. Man kan också begära yttrande från Socialstyrelsen i särskilt svårtolkade fall.

När det gäller de gömda barnen och deras situation måste nu något göras. Vi kan inte låta dessa barn, där många vistats i Sverige i uppemot fyra år och en del ända upp mot sex år, få fortsätta att fara så illa som de gör. Dessa gömda barns situation är nu så katastrofal att regeringen måste göra något radikalt. Jag anser därför att regeringen måste fatta ett beslut om uppehållstillstånd för dessa barn med långa vistelsetider och deras familjer, om inte mycket starka skäl talar däremot, t.ex. allvarlig brottslighet.

När det gäller kravet på tillgänglighet för verkställighet, vilket utskottsmajoriteten ställer som villkor för att en ny ansökan ska prövas vill jag anföra följande. En förutsättning för att en gömd person ska våga träda fram är att det finns ett förtroende mellan berörda personer. De som håller sig gömda saknar helt förtroende för både Invandrarverkets och Utlänningsnämndens handläggare och politiker. Det är också viktigt att påpeka, att en ny ansökan inte stoppar en verkställighet av en avvisning om inte Utlänningsnämnden fattar ett beslut om inhibition. För att en gömd person över huvud taget ska våga träda fram måste det finnas en garant för att det inte blir ett gripande och utvisning. Eftersom någon sådan garanti ej utlovas kan jag inte ställa mig bakom kommitténs förslag.

Det finns exempel på barn, som fått sin skolgång allvarligt söndertrasad på grund av att barnet tvingats göra långa resor för att fullgöra sin anmälningsskyldighet en eller flera gånger i veckan.

Uppsiktsreglerna får inte användas på ett sådant sätt. Jag menar att det måste kunna utarbetas bestämmelser där t.ex. en lärare ska kunna ha förtroendet att anmäla att berört barn är närvarande i skolan.

Barnfamiljer splittras genom att utländska män, som har fått ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut i ett asylärende, tvingas åka till sitt hemland för att därifrån söka återförening. Detta kravs trots att myndigheten vet att det många gånger är omöjligt att på nytt få resa ut ur landet. Det är män som är gifta eller sambo och har barn med en svensk kvinna eller en kvinna med uppehållstillstånd i Sverige. Jag vill understryka att barnet har rätt till bägge sina föräldrar. Detta är en grundläggande rättighet och får inte förfuskas genom sådana beslut.

När det gäller LVU och Utlänningslagen kan jag inte ställa mig bakom utskottsmajoritetens förslag. Majoriteten kan inte acceptera att socialnämnden inte bara ska höra utan även ska ge sitt medgivande till att vården ska upphöra. Man godtar inte heller att socialnämnden måste ge sitt medgivande för att verkställighet ska ske.

Socialtjänsten och LVU är tillämplig på alla barn som vistas i Sverige, således även asylsökande barn. Socialnämnden är skyldig att ingripa om sådana skäl som anges i LVU föreligger. Flera av organisationerna som barnkommittén har varit i kontakt med anser att lagen om vård av unga står över Utlänningslagen och att barn som är omhändertagna enligt LVU inte skall få utvisas. De framhåller att en annan rättstillämpning står i strid med barnkonventionen.

Jag anser också att det strider mot barnkonventionen att Utlänningslagen står över LVU.

Särskilt yttrande av Ragnhild Pohanka (mp)

Det har under beredningens gång framkommit många uppgifter som visar på en förtroendeklyfta mellan myndigheter (Utlänningsnämnden och Invandrarverket) och professionen inom sjukvård och rättsväsende. Förtroendeklyftan är djup även mellan ovan nämnda handläggarmyndigheter och de frivilligorganisationer och enskilda som på olika sätt ställt upp för de asylsökande.

Bland annat hävdar myndigheterna ovan att de intyg som skrivs ofta är mer av partsinlagor än expertintyg. Detta har även refererats i utredningen, avsnitt 5.1.4. Kritiken är märklig, eftersom alla intyg naturligtvis är partsinlagor *för* den asylsökande. Det viktiga är att de är objektiva. Advokater, läkare, psykiatrar och psykologer är alla professionella inom sina respektive områden, och de sätter sin yrkesheder och yrkesetik i centrum när de skriver intyg eller asylansökningar. Det borde vara en självklarhet att detta respekteras och tas på djupaste allvar. Det förakt och den ignorans som har kommit fram vad gäller dessa intyg borde inte få förekomma. Just för att komma till rätta med detta, är det förslag som utredningen lagt om en möjlighet till muntlig föredragning av intygsskrivarna viktigt.

I utredningstexten och under utarbetande av densamma har ett ifrågasättande av flyktingars verkliga skäl att söka asyl trätt fram. Här borde utredningen i stället poängtera asylrätten, och ifrågasätta visumtvång och direktavvisningar vid gränsen, vilket fråntar en asylsökande rätten att söka asyl. Likaså borde myndigheterna visa större förtroende för flyktingarnas egna intyg, ansökningar och berättelser. För att kunna komma till rätta med de förtroendeklyftor jag tidigare pekat på behöver vi arbeta mer med förtroendeskapande åtgärder på alla fronter. Detta för att även avvisninsbeslutet i framtiden skall kunna accepteras.

Den hearing med frivilligorganisationer och berörda yrkesgrupper har i mycket liten utsträckning tillåtits påverka utredningen. Likaså har referensgruppens åsikter knappast haft någon effekt på formulering av text. Ej heller har referensgruppens åsikter fått på-

verka de förslag utredningen lagt fram. Hade utredningen i högre grad kunnat ta till sig dessa människors kunskap och erfarenhet hade inte den reservation som miljöpartiet och vänsterpartiet lagt fram behövt bli så omfattande. Som exempel tar jag textformuleringen runt flyktingbarn som anlänt till vårt land utan föräldrar: Påståendet att dessa är skickade hit av vuxna med egna, egoistiska motiv, och att barnet är här på ett "uppdrag", känns onödigt hårt och cyniskt. I själva verket är förmodligen detta att sända iväg sitt barn ett sista försök att i en oerhört svår situation åtminstone rädda det man värderar högst; sitt barn.

Särskilt yttrande av sakkunniga barnombudsmannen Louise Sylwander och f.d. justitierådet Tor Sverne

Utredningsarbetet

En grundläggande invändning mot utredningsarbetet är att det forcerats fram under en alltför kort tidsperiod. Tillsättandet av kommittéledamöter, sakkunniga och sekretariat drog ut på tiden och i praktiken har kommittén endast kunnat arbeta i tre månader. Bristen på tid har gjort att många väsentliga frågor och avsnitt inte har genomarbetats på ett tillfredsställande sätt och textavsnitten är i många stycken alltför allmänt hållna.

Tidspressen har visserligen varit till fördel så tillvida att lösningen på en del av de frågor kommittén har att ta upp i samband med utlänningslagstiftningens överensstämmelse med barnkonventionen är brådskande. Förslagen om införande av en portalparagraf i utlänningslagen om att barnets bästa skall väga tungt i alla ärenden, om behovet av barnkompetent personal i Invandrarverket, om förkortning av handläggningstider och ordentliga utredningar om barnets situation i ärenden om uppehållstillstånd, om barnets rätt att komma till tals, om höjning av åldern beträffande förvarstagande från 16 till 18 år, om uppehållstillstånd för fastställande av faderskap och om vidgad rätt till hälso- och sjukvård för de "gömda barnen" är angelägna reformer som snarast bör genomföras.

Emellertid har tidsbristen inneburit att kommittén inte fullgjort uppdraget enligt direktiven, att studera rättstillämpningen på utlänningsområdet. Detta är särskilt allvarligt eftersom det under en lång tid riktats mycket kritik mot att svenska myndigheter i sin tillämpning saknat ett barnperspektiv. Utan att göra en ordentlig studie av rättstillämpningen går det inte att lämna relevanta förslag för att komma till rätta med problemen. Den enda studie man refererar till är en icke publicerad utredning som chefsrådmannen Barbro Thorblad gjort på uppdrag av flyktingpolitiska kommittén, som dock inte hunnit diskuteras i barnkommittén.

På grund av den ringa tid som stått till förfogande har kommittén inte haft möjlighet att på ett acceptabelt sätt studera och analysera

olika delfrågor. Detta har inneburit att många förslag, enligt vår mening, inte är tillräckligt långtgående, utan överensstämmer i huvudsak med vad flyktingpolitiska kommittén presenterade redan för ett år sedan. Det är i sig mycket otillfredsställande eftersom barnkommitténs ställningstagande sannolikt kommer att bli vägledande för barns rättigheter inom detta område för en lång tid framåt.

Vi menar att kommitténs arbetssätt reser stora farhågor inför det fortsatta arbetet i höst. Vi vill återigen framhålla vikten av att kommittén då verkligen ges ordentligt med tid för att fullgöra det uppdrag man fått på ett trovärdigt sätt. Frågorna är så viktiga att de kräver omsorgsfull och noggrann behandling. Bl.a. måste då en fördjupad genomgång göras när det gäller konventionsrätt. Vidare måste frågan utredas hur konflikten mellan ett omhändertagande av ett barn enligt socialtjänstlagen och beslut rörande avvisning skall lösas.

5.2 Barnets bästa och uppehållstillstånd

Det är positivt att kommittén föreslår att principen om barnets bästa skall föras in som en särskild portalparagraf i utlänningslagen. För att denna regel skall få någon betydelse, och vara vägledande för tillämpande myndigheter krävs dock en grundläggande analys av vad denna princip innebär i utlänningsärenden. Det är också nödvändigt, enligt vår mening, att identifiera de samhällsintressen som står mot att principen om barnets bästa skall komma i främsta rummet. Det behövs vidare riktlinjer som anger vilken tyngd sådana samhällsintressen bör tillmätas.

Dessa intresseavvägningar är av sådan principiell betydelse att det måste ankomma på regering och riksdag att ta ställning till i vilken utsträckning andra intressen kan sättas framför barnets. Vi menar att kommittén i sina överväganden i flera avseenden fäst för stor vikt vid intresset av att bibehålla nuvarande utlänningslagstiftning och att principen om barnets bästa därmed inte getts tillräckligt stort utrymme.

Kommittén har inte, på grund av tidsbrist, gjort någon egen genomgång av praxis när det gäller den nivå av humanitära skäl som krävs för att få uppehållstillstånd i Sverige. Vi anser att det därför är svårt att ta ställning till kommitténs förslag i denna del. Förslaget

saknar också den klarhet som är nödvändig för att ge tillämpande myndigheter tillräcklig vägledning. Det framgår inte tydligt på vad sätt den nivå på humanitära skäl som sedan tidigare lagts fast i beslut av regeringen skall ändras.

I kommitténs arbete saknas en diskussion om de egna asylskäl ett barn kan ha. Vi anser det vara viktigt att poängtera att sådana skäl kan vara självständiga och oberoende av föräldrarnas. För att en utlänning skall anses som flykting, och ha rätt till asyl, krävs att han känner en välgrundad fruktan för förföljelse. Detta gäller såväl vuxna som barn. Rekvisitet "välgrundad fruktan" innefattar både ett subjektivt och ett objektivt element och tyngdpunkten ligger på det subjektiva, dvs. på den fruktan för förföljelse som den asylsökande känner. (Wikrén, Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer s 114). Barns subjektiva rädsla kan inte bedömas på samma sätt som man gör när det gäller vuxna.

5.3 Barn som kommer ensamma

Kommittén lämnar i betänkandet ett antal förslag vad avser barn som kommer till Sverige utan vårdnadshavare. På grund av tidsbristen har kommittén, enligt vår mening, inte hunnit belysa några viktiga problem i detta sammanhang. Ett sådant problem är när det föreligger ett s.k. beslutsstopp för att avvakta utvecklingen i ett visst land. Enligt uppgift från Invandrarverket har ca 20 barn drabbats på grund av att man har ett sådant beslutsstopp i somaliska ärenden. Dessa barn har väntat i över ett år på besked på sina ansökningar om uppehållstillstånd. Ett annat problem är när ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut har meddelats men när det av något skäl, t.ex. på grund av att ett land inte tar emot sina egna medborgare, inte går att verkställa beslutet. Båda dessa situationer innebär att ett barn får leva långa tider utan besked i tillståndsfrågan. Eftersom detta, enligt vår mening, innebär en oacceptabel otrygghet för barnet menar vi att man i dessa fall bör meddela tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Kommitténs förslag om att instämma i verkställighetsutredningens förslag att införa "gate-kontroll" kan vi omöjligt ta ställning till utan att någon konsekvensanalys i denna fråga har diskuterats i barnkommittén. Vi vill i detta sammanhang erinra om att UNHCR anser att det bör vara ett absolut förbud mot att direktavvisa barn som kommer utan vårdnadshavare. När det gäller de ensamma

barnen är det också mycket beklagligt att tiden inte medgivit några mer ingående diskussioner om vilka åtgärder som kan vidtas för att hjälpa dessa ofta mycket utsatta barn.

5.6 Barns rätt till sina föräldrar

Familjesplittring

Barnkommittén gör utan någon ordentlig analys en snäv tolkning av art 9 i barnkonventionen. Man gör ett generellt ställningstagande att tillfälliga familjesplittringar inte står i strid med densamma. Man anger dock inte närmare vad en acceptabel tid för en tillfällig splittring kan innebära.

Vi anser att denna artikel i normalfallet kan innebära hinder att i utlänningsärenden skilja barn från sina föräldrar. Huvudregeln i art 9 om förbud mot familjesplittring bör därför, enligt vår mening, få komma till uttryck i utlänningslagen. En regel kan införas i 8 kap. utlänningslagen, rörande verkställigheter, med innebörden att ett avvisningsbeslut som innebär att en barnfamilj splittras kan utgöra ett verkställighetshinder. En barnfamilj som splittras på grund av omständigheter de själva rår över skulle däremot inte omfattas av ett sådant förbud.

Vandel

Utvisningsregeln i 4 kap 10 § utlänningslagen har nyligen skärpts. Vi har fått signaler om att tillämpningen av denna regel inte på ett tillräckligt sätt beaktar barns behov av sina föräldrar. Därför är det, enligt vår mening, nödvändigt att göra en särskild studie i denna del.

Kommittén anför att det vid utvisning på grund av brott skall vara fråga om allvarliga och uppsåtliga brott såsom narkotikabrott och brott mot liv och hälsa för att barnets intresse skall få vika. När det gäller vandelns betydelse i ärenden rörande uppehållstillstånd anger kommittén att det skall vara fråga om allvarlig, uppsåtlig brottslighet för att barnets intresse skall få vika. Vi instämmer i kommitténs bedömningar i dessa hänseenden, men vill poängtera att

det för att sådana ändringar skall kunna genomföras krävs lagändringar. Kommittén lämnar emellertid inga sådana förslag.

5.7 LVU och utlänningslagen

Kommittén har beslutat att skjuta det slutliga avgörandet på frågan om konflikten mellan LVU och utlänningslagen till slutbetänkandet. Enligt vår mening är det, sett mot bakgrund av barnets bästa, olyckligt då denna fråga snarast kräver sin lösning.

Vi anser att om barnet omhändertagits enligt LVU, måste den vård som de sociala myndigheterna och domstolarna anser nödvändig för barnet kunna fullföljas.

Skälen för när ett omhändertagande skall ske är klart angivet i LVU. Självklart får inte ett omhändertagande enligt LVU ske enbart för att fördröja en avvisning eller utvisning. Det framgår också av lagen att vården skall upphöra så snart ändamålet med vården upphört och att socialnämnden skall arbeta för att barnet skall kunna återvända till föräldrarna så snart som möjligt. Detta innebär att socialnämnden bör undersöka möjligheterna för föräldrarna att t.ex. med stöd av anhöriga eller sociala myndigheter ta hand om barnet i hemlandet. I det sammanhanget bör sociala myndigheter och Utlänningsnämnden/Invandrarverket samverka.

Vi anser följaktligen att en regel snarast bör införas i utlänningslagen med innebörden att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd *skall* meddelas barn och vårdnadshavare när ett barn är omhändertaget enligt LVU.

En annan fråga i sammanhanget, som kommittén av tidsbrist inte behandlat, är hur man skall bedöma motsvarande konfliktsituation då ett barn omhändertagits enligt socialtjänstlagen på frivillig basis. I dessa fall kan vårdbehovet vara lika starkt som vid ett LVU-omhändertagande. Denna fråga måste därför enligt vår mening utredas vidare.

5.8 Barn i förvar

Barnkonventionen förbjuder i och för sig inte, som också kommittén redogör för, att ett barn berövas sin frihet. Däremot kräver art 37 (b)

i konventionen att frihetsberövandet sker med stöd av lag och att det *används som en sista utväg och för kortast möjliga tid.* Vi anser att en särskild skrivning motsvarande denna artikel, som så uppenbart till sin karaktär är till som skydd för barnet, införs i 6 kap 3 § utlänningslagen.

Vidare anser vi det vara självklart att inte låta ett förvarstaget barn vistas på en häktesavdelning, och utgår från att även åldersgränsen i 5 kap. 12 § utlänningsförordningen höjs från 16 till 18 år.

Lagförslag

Förslag till ändring i utlänningslagen (1989:529)

Nuvarande lydelse

1 kap.
1 §

I denna lag ges regler för utlänningars inresa, utresa, vistelse i Sverige och arbete i Sverige som anställd samt för rätten till asyl här. I lagen anges också under vilka förutsättningar en utlänning kan avvisas eller utvisas ur landet.

Lagen skall tillämpas så, att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Föreslagen lydelse

Vid alla beslut enligt denna lag, som rör barn, skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa, utveckling och allmänna bästa kräver.

I denna lag avses med barn den som är under arton år.

2 kap.
4 c §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges ett barn

1. som behöver vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, eller

2. om det behövs för att genomföra en faderskapsutredning.

Om ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts ett barn får ett sådant tillstånd också ges till barnets vårdnadshavare.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 b §	
Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd från honom trots vad som föreskrivs i 5 § första stycket bifallas, om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om 1. utlänningen har rätt till asyl här, eller 2. det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning.	
	En ansökan enligt första stycket får endast prövas under förutsättning att sökanden är tillgänglig för verkställighet.
6 kap.	
3 §	
Ett utlänskt barn *under sexton år får tas i förvar endast* om	Ett utlänskt barn *får tas i förvar endast om det är oundgängligen nödvändigt och som en sista utväg och*
1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas enligt 4 kap. 1 eller 2 § och att ett förordnande om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § kommer att meddelas eller fråga uppkommer om verkställighet av ett sådant beslut om avvisning, och det finns en uppenbar risk för att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet som inte bör fördröjas, eller	1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas enligt 4 kap. 1 eller 2 § och att ett förordnande om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § kommer att meddelas eller fråga uppkommer om verkställighet av ett sådant beslut om avvisning, och det finns en uppenbar risk för att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet som inte bör fördröjas, eller
2. fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning i annat fall än som sägs under 1 eller av ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 3 § och det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § tredje stycket.	2. fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning i annat fall än som sägs under 1 eller av ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 3 § och det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § tredje stycket.

Nuvarande lydelse

Barn får inte tas i förvar enligt första stycket om det är tillräckligt att det ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § andra stycket.

Barn får inte skiljas från sin vårdnadshavare eller, om det är flera, en av dem genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar. Har barnet ingen vårdnadshavare här i riket får det tas i förvar endast om det föreligger synnerliga skäl.

4 §

En utlänning får inte hållas i förvar med stöd av 2 § första stycket 2 längre tid än 48 timmar.

I övrigt får en utlänning som fyllt *18* år inte hållas kvar i förvar mer än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, får en sådan utlänning dock hållas i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Ett utländskt barn under sexton år får inte hållas i fövar längre tid än 72 timmar inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar, eller om det finns synnerliga skäl ytterligare 72 timmar

Föreslagen lydelse

Förvar av barn får endast användas för kortast lämpliga tid. Barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar, eller om det finns synnerliga skäl ytterligare 72 timmar.

11 kap.
1 a §

Utredning om barn m.m.

När fråga är om beslut enligt denna lag som berör ett barn, skall det vid bedömningen särskilt klarläggas barnets situation. Det skall därvid, med beaktande av barnets ålder och mognad och om det inte är olämpligt, tas hänsyn till vad barnet har att anföra.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 b §
	Den som är förordnad enligt rättshjälpslagen (1972:429) som offentligt biträde för en utlänning under arton år är, utan särskilt förordnande, barnets ställföreträdare i det ärende som förordnadet avser, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

Dokumentation från hearing

Dokumentation av hearing anordnad av Barnkommittén den 23 maj 1996.

Deltagarförteckning

Inbjudna organisationer

Tor Lindberg	Svenska Barnläkarföreningen
Hans Bäckman	Svenska Irankommittén
Eva Marie Rask	Svenska Scoutförbundet
Britta Flodin	Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd
Anita Dorazio	"
Ebba Neander	Frälsningsarmén
Bo Johansson	Unga Örnar
Erling Skoglund	Svenska Flyktingrådet
Ingrid Krogius	Svenska Röda Korset
Lennart Lindgren	Rädda Barnen
Christina Heijlborn	"
Ingela Palmér	Sveriges Psykologförbund
Eva Singer	UNHCR
Marielle Nakunzi	Riksorganisationen Återföreningen
Pia Thorpman	"
Bodil Långberg	BRIS
Åsa Johansson	Svenska UNICEF-kommittén
Kristina Anufrijieff	Ung Sios

Kommitténs ledamöter och sakkunniga

Gabriel Romanus, ordförande
Gustaf von Essen
Sten de Geer
Aldo Iskra
Marianne Jönsson
Ronny Olander
Siw Persson
Raghnild Pohanka
Tor Sverne
Louise Sylwander
Charlotta Wickman
Anita Wickström

Sekretariatet

Carin Jahn
Barbro Holmberg

Inledning

Hearingen anordnades av Barnkommittén i syfte att utredningens ledamöter, sakkunniga och sekreterare skulle ställa frågor till de inbjudna organisationerna. Organisationerna hade i förväg sänt in skriftliga yttranden på vad man vill anföra till utredningen. Sekretariatet hade till hearingen grupperat de viktigaste frågeområdena i det insända materialet och den indelningen används i denna redovisning. Av redovisningen framgår de viktigaste ståndpunkterna och åsikterna som kommit fram, dels i det skriftliga material som skickats in i förväg av organisationerna, dels av vad som framfördes muntligt under hearingen. Det skriftliga, i förväg inskickade materialet återfinns efter denna sammanfattning.

1. Barnets bästa

I artikel 3 i Barnkonventionen heter det att "Barnets bästa skall komma i främsta rummet". Men vad är barnets bästa?

I stort sett alla organiationer framhäver starkt att bedömningen måste vara individuell och ske i varje enskilt fall. Varje barn skall ses som en egen individ med egna behov och rättigheter. Flera svar framhäver också att kravet på att tillgodose barnets bästa måste vara absolut. I den individuella bedömningen skall också ingå att ta hänsyn till kulturella och andra aspekter.

I de fall ett enskilt barns bästa inte kan tillgodoses krävs att anledningen till detta tas in i beslutsmotiveringen.

Flera organisationer föreslår att Barnkonventionen inkorporeras i svensk lagstiftning.

Rädda Barnen

Det viktiga är att man i varje enskilt fall utgår från det enskilda barnet och dess behov. Barnens egna skäl för uppehållstillstånd måste få komma fram och vägas in i den totala bedömningen. Den individuella utredningen skall göras av personer med särskild kunskap om barn. Svenska myndigheter måste på lämpligt sätt skaffa sig både kulturkompetens och barnkompetens.

De generella förutsättningarna för uppehållstillstånd i 2 kap utlänningslagen bör kompletteras med en bestämmelse där det föreskrivs att det vid tillståndsprövningen särskilt skall beaktas vad hänsynen till barns hälsa, utveckling och allmänna bästa kräver.

Den svenska översättningen av begreppet "a primary consideration" är utmärkt. Vi är medvetna om att man har gått något längre än den engelska texten tillåter. Men vi förbehåller oss rätten att som organisation tolka barnkonventionen och vår tolkning överensstämmer i det här fallet med översättningen, som ju är den officiella svenska översättningen.

Svenska Flyktingrådet

Det viktiga är att man utreder vad som i det enskilda fallet är det bästa för barnet.

Man bör handlägga utlänningsärenden på samma sätt som socialtjänsten handlägger och utreder omhändertaganden.

UNHCR

The different wording between the Swedish text and the English may create conflicts which could be avoided by amending the Swedish text.

It is important to treat the minor first and foremost as a child and only in second hand as an asylum seeker/refugee.

Svenska UNICEF-kommittén

Vad ett barns bästa är måste bedömas i varje enskilt fall. Barnets bästa ska komma i främsta rummet. Vid den avvägning som görs mot andra intressen, skall barnets bästa väga tyngst.

Svenska Röda korset

Vi tror att man måste göra en individuell prövning i varje fall. Lagstiftningen är i princip bra, men den stränga och hårdnande tillämpningen är ett problem.

Röda korset föreslår att en inkorporering i svensk lag av Barnkonventionen bör övervägas.

Svenska barnläkarföreningen

Kravet att beakta barnets bästa är alltid absolut. Varje beslut måste vara individuellt och varje barns bästa måste noga analyseras. Inget beslut som gäller ett barn får fattas utan att konsekvenserna för barnets bästa analyserats och framförts. Den beslutande myndigheten måste i sina beslutsmotiveringar klargöra hur avvägningen med hänsyn till barnets bästa skett i det enskilda fallet.

FARR

För att barnets bästa ska komma i främsta rummet bör det i alla beslut, bifall såväl som avslag, tydligt framgå hur beslutsfattarna resonerat när de kommit fram till vad som är barnets bästa i just detta ärende. Till barnets bästa hör att barnets egna asylskäl dels kommer fram, dels beaktas.

I nuvarande asylprocess kan inte barnets bästa tillvaratas.

Unga Örnar

Barnets bästa måste bedömas särskilt, utifrån egna skäl, oavsett föräldrarnas. Hälsa, behov av stöd och utveckling och familjesituationen ska bedömas, men framför allt barnets egna skäl.

Frälsningsarmén

Vi är djupt oroade över den avvägning eller "samlade bedömning" som ofta gjorts av "särskilda skäl", där avvisning blivit resultatet och där hänsynen till barns bästa synes oss ha försummats. Vi vill också bestämt vända oss mot det s.k. Återkallandeprojektet där man spårar upp familjer som ljugit i asylutredningen.

2. Barnets bästa och uppehållstillstånd av humanitära skäl

I stort sett alla organisationer anser att utlänningslagen i princip är bra, men att den restriktiva och hårdnande tillämpningen är ett problem. Praxis bör inte vara så hård när det gäller bedömningen av humanitära skäl, är ett uttalande som återkommer i flera av yttrandena. Många har pekat på att sjukdom hos barnet eller föräldern bör vara tillräcklig grund för uppehållstillstånd av humanitära skäl, liksom långa handläggningstider. Många organisationer pekar också på den förtroendeklyfta som uppstått mellan tillståndsgivande myndigheter å ena sidan och social och psykiatrisk expertis å den andra. Organisationerna menar att tillståndsgivande myndigheter inte beaktar intygen i bedömningen av uppehållstillstånd. Även feltolkningar av intyg förekommer.

När det gäller sjukdom och handikapp är bedömningen att det är situationen i hemlandet som skall avgöra om uppehållstillstånd skall beviljas. Om vård inte finns att tillgå eller är oöverkomlig av andra skäl, eller om situationen som handikappad i hemlandet blir alltför svår, bör barnet få stanna.

Rädda Barnen

Det är oroande att tolkningen och tillämpningen blivit mer restriktiv. Tolkningen av begreppet humanitära skäl skall vara generös och human. Myndigheterna skall vara bundna att tolka och tillämpa svensk lag enligt grundprincipen i artikel 3 även om denna princip inte finns uttryckt explicit i lagen.

I Utlänningslagen bör införas en bestämmelse om att det i myndigheternas beslutsmotiveringar ska komma fram på vilket sätt beslutet tillgodoser barnets bästa. Om beslutet inte kan beakta barnets bästa skall en tydlig motivering till detta finnas.

Svenska Flyktingrådet

När man bedömer humanitära skäl måste man ta hänsyn till hela situationen, hela familjens och barnens situation tidigare, nu och framöver.

Om det inte blir laglig tyngd i barnkonventionen i någon form kommer den att kunna desavoueras gång på gång.

Svenska UNICEF-kommittén

Humanitära skäl tillmäts inte samma tyngd som tidigare. Läkare och psykologer från olika enheter runt om i vårt land har rapporterat att deras intyg om barnen numera praktiskt taget aldrig leder till att ett redan fattat avvisningsbeslut upphävs.

Svenska Röda korset

Praxis beträffande humanitära skäl bör inte vara alltför restriktiv. Intresset av att ett allvarligt sjukt barn ska få stanna i Sverige kan aldrig få stå tillbaka för ekonomiska avgöranden. Det är av största vikt att sjuka och handikappade barn som riskerar att påverkas på ett livsavgörande sätt i sin utveckling inte sänds tillbaka till hemländer där de inte kan få någon vård.

Beträffande gränsdragning måste det primära vara om det finns vård att tillgå i hemlandet. När det gäller handikapp som inte går att bota, måste man se till vilka villkor barnet har som handikappad i hemlandet.

Barnläkarföreningen

Det är tillståndsgivande myndighets åläggande att ta reda på om vården för svåra sjukdomar finns i barnets ursprungsland.

Psykologförbundet

Grundförutsättningen för att kunna bedöma humanitära skäl är att varje barn har en egen utredning.

FARR

Här vill FARR särskilt peka på avslagsbeslut för svårt sjuka barn och/eller barn med svårt sjuka vårdnadshavare. Om de kommer från länder där livsnödvändig medicin/vård endast kan erhållas till en för de avvisade oöverkomligt hög kostnad, om den alls går att erhålla för de avvisade, så säkerställs inte barnets överlevnad.

Frälsningsarmén

De humanitära indikationerna som de föreslås i Flyktingpolitiska kommitténs förslag blir så minimala att det utgör ett hot mot barnets bästa.

Statslösa barn i Sverige med PUT bör få svenskt medborgarskap skyndsamt.

Riksorganisationen Återföreningen

Det finns svenska barn som drabbas hårt av tillämpning och praxis i utlänningslagstiftningen.

3. Asylutredningar

I stort sett alla organisationer har tagit upp brister i asylutredningarna av barn. Förslagen pekar också i samma riktning: barns egna asylskäl måste komma fram i utredningarna och det bör dessutom

göras en kvalificerad social och psykiatrisk utredning av såväl ensamkommande barn som av barn som kommer tillsammans med sin familj. Den utredningen skall göras av barnkompetent personal. Samtliga fakta och omständigheter om barnets behov ska utredas i varje enskilt fall och vägas in i totalbedömningen av frågan om uppehållstillstånd, skriver till exempel Rädda Barnen. Svenska Flyktingrådet vill gå ett steg längre och förespråkar en regelrätt barnavårdsutredning för varje flyktingbarn.

Rädda Barnen

Av det enskilda beslutet bör tydligt framgå att barnets bästa noga övervägts och ingått i beslutsunderlaget. Ansvariga myndigheter bör kunna visa varför de valt ett mindre barnvänligt alternativ, när så skett.

Barnet själv måste få komma till tals och berätta om sina egna skäl och erfarenheter. Vid ett sådant samtal krävs att de som talar med barnet innehar särskild sakkunskap om barn.

Individuella utredningar skall göras av personer med särskild sakkunskap om barn. Statens Invandrarverk och Utlänningsnämnden får under inga omständigheter underkänna expertutlåtanden om vad som är barnets bästa i ett enskilt fall.

Svenska UNICEF-kommittén

Samtliga fakta och omständigheter om barnets behov ska utredas i varje enskilt fall och vägas in i totalbedömningen om uppehållstillstånd.

Större hänsyn måste tas till de bedömningar som görs av kunnigt fackfolk. I stället för att med hjälp av förtroendeläkare överpröva experternas utlåtande bör de senare i stället beredas möjlighet att höras inför dem som ska besluta, på samma sätt som nu sker i förvaltningsdomstolar, exempelvis länsrätten.

Det bör tydligt framgå av enskilda beslut att barnets bästa noga övervägts och ingått i beslutsunderlaget.

I myndighetens beslutsmotivering ska klart beskrivas på vad sätt beslutet tillgodoser barnets bästa och i förekommande fall tydlig motivering ges, varför beslutet ej kunnat beakta barnets bästa.

Svenska Flyktingrådet

Barnexpertis kommer in alltför sent i utredningen. Socialstyrelsen har givit ut riktlinjer för barn i flyktingärenden om hur intygen skall skrivas.

Barnläkarföreningen

Vi föreslår att vid oklara fall görs en muntlig föredragning av intygen. Beslutande myndighet skall också kalla till sig en opartisk sakkunnig och liksom vid en domstolsförhandling kan man få till stånd en diskussion, vilket kan ge ett rätt och riktigt beslut.

Även hos friska barn framkommer psykologiska och psykiatriska symptom om de lever under press en längre tid. Hur stor utredningen skall vara måste avgöras från fall till fall.

Psykologförbundet

Vi menar att varje barn ska ha en egen utredning. Varje barn har rätt att komma till tals. Professionella intyg som beaktas inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och skolan beaktas inte i utlänningsärenden. Att intygen kan betraktas som partsinlaga kan motverkas genom att barnen har en egen utredning.

Det viktiga är att utredningen görs av barnkompetent personal och att den görs tillsammans med föräldrarnas utredning. Barnkompetens bör kunna finnas på Invandrarverket.

Det är viktigt att man håller ihop familjen.

FARR

Barnen har ofta egna, starka asylskäl. De måste alltså höras i utredningen.

BRIS

Barnens egna asylskäl skall prövas vid utredningar om beviljande av permanent uppehållstillstånd. Detta skall göras under rutinmässig medverkan av socialtjänst och erfaren barnpsykiatrisk expertis.

Unga Örnar

Hälsan är bara en av de faktorer som ska bedömas. Andra saker är stöd och utveckling och situationen i landet.

Frälsningsarmén

Om det är svårt att tolka intygen bör det finnas en konstruktiv dialog mellan intygsskrivare och handläggare.

Generellt krävs mer kunskap om konventionen hos utredare, handläggare och beslutsfattare.

Svenska Scoutförbundet

Det är viktigt att även barnet intervjuas och ägnas särskild uppmärksamhet. Flyktingbarnet kan ha egna asylskäl som skiljer sig från vuxnas.

Barnet ska höras av personal med adekvat kunskap om barn.

4. Förhör av barn /att höra barn/

Flera organisationer betonar vikten av att barnet hörs i utredningarna, att barnet själv får komma till tals och berätta om sina egna skäl och erfarenheter. Organisationerna understryker att det är viktigt att den som talar med barnet har barnkompetens. Vidare påpekas att det kan ta lång tid innan ett barn kan berätta om svåra upplevelser och att sådana sena berättelser inte ska bedömas som opålitliga.

Rädda Barnen

Huvudregeln är att varje barn bör höras i asylärenden. Vid samtal med barn krävs att de som talar med barnet innehar särskild sakkunskap om barn.

Det är viktigt att höra både föräldrar och barn. Ibland kan man behöva höra barn trots att föräldrarna inte vill.

Svenska UNICEF-kommittén

Barnet måste själv få komma till tals och berätta om sina egna skäl och erfarenheter. Vid ett sådant samtal med barnet krävs att de som talar med barnet innehar särskild sakkunskap om barn.

Svenska Röda korset

Man måste vara varsam med att höra barn. Det får inte användas för att jämföra med föräldrarnas utsagor för att slå ut dem. Det kanske inte är nödvändigt att höra barn i alla ärenden.

Psykologförbundet

Att göra subjektiva mognadsbedömningar är vanskligt. Naturligtvis finns en nedre gräns för barnets förmåga. Det är viktigt att barnets berättelse kommer fram. Målet är barnets rätt att komma till tals.

FARR

Barn ska alltid höras av personer som är utbildade att höra barn, exempelvis barnpsykologer. Ett barn får inte höras av poliser eller handläggare som i allmänhet saknar kunskap om barn. Mottagandet bör ske av civila myndigheter och i så lugn atmosfär som möjligt. Det tar lång tid för ett barn att komma fram med sina upplevelser. I familjens kulturuppfattning kan ingå att svåra upplevelser talar man inte om, det stoppas undan. Sådana uppgifter kommer inte fram på ett tidigt stadium.

BRIS

Det är viktigt att barnet hörs. Men det är också viktigt för barnet att få säga sin mening. Oavsett vad beslutet blir är det viktigt för barnet att ha fått göra sin röst hörd. Det är viktigt för förståelsen av beslutet, vilket det än är.

Frälsningsarmén

Det är mycket viktigt att barn får berätta sin egen historia i samband med asylutredningen. Men det måste vara barnpsykologiskt erfarna och kompetenta intervjuare. Även med en sakkunnigt utförd första utredning är det vanligt och psykologiskt förklarligt att smärtsamma upplevelser rapporteras först efter lång tid. Det är viktigt att sådana rapporter ej bedöms som opålitliga eller diskriminerande för berättarens trovärdighet.

Svenska Scoutförbundet

Det är viktigt att även barnet intervjuas och ägnas särskild uppmärksamhet.

5. Handläggningstiderna

Flera organisationer betonar vikten av korta handläggningstider eftersom tid av osäkerhet och väntan innebär en svår psykisk press för barnen. Några föreslår tidsgränser på till exempel sex månader. Inför ett eventuellt val mellan bibehållen rättssäkerhet och kortare handläggningstider betonar dock samtliga organisationer att rättssäkerheten är viktigast. Organisationerna avvisar möjligheten att begränsa rätten till nya ansökningar för att förkorta handläggningstiderna och menar att nya ansökningar i sig inte har någon betydelse för handläggningstiden.

Vägar man pekar på för att förkorta handläggningstiderna är att redan från början utreda barnen så att ett bra underlag finns med i ett tidigt skede. BRIS pekar på möjligheten att se över prioriteringar och administrativa rutiner i kommunerna. Svenska Scoutförbundet föreslår att ärenden som involverar barnfamiljer och ensamma barn skall behandlas med förtur.

Något som flera organisationer tar upp är dåliga förhållanden på förläggningar och att hälso- och sjukvård för asylsökande barn försummas. För barn som fått avvisningsbeslut bedöms vårdbehovet ännu snävare, endast sparsam akutvård ges.

Svenska Flyktingrådet

Bästa sättet att förkorta handläggningstiden är att redan från början utreda barnet och det får ta den tid som behövs. Med det materialet från början blir många överklaganden inte av.

Rättssäkerheten får inte offras.

Svenska Röda korset

De långa väntetiderna ofta gjort att barn hunnit rota sig så att det har tett sig inhumant att avvisa barnfamiljer från Sverige. Ett sätt att komma tillrätta med det är att väntetiderna inte blir för långa.

Nya ansökningar bidrar inte väsentligt till att förlänga handläggningstiden. Rättssäkerheten får inte offras för att förkorta handläggningstiderna.

Barnläkarföreningen

Det är väldigt viktigt att komma in från början med barnkompetent personal. Då blir handläggningstiderna kortare.

Psykologförbundet

Asylutredningen ska enligt vårt sätt att se göras skyndsamt, utan att rättssäkerheten sänks.

De oändligt långa väntetider som är nu är ett hot mot rättstryggheten och skapar mycket sekundära problem. Långvariga utredningar och svåra uppbrott ger utöver flyktprocessen svåra skador. Med bättre utredningar och samtal från början minskar handläggningstiderna på sikt.

FARR

Den förebyggande hälsovården för asylsökande barn försummas. Nödvändiga men inte livsnödvändiga operationer görs inte och tandvården består i tandutdragning vid tandvärk.

Om väntetiden för barn överstiger 18 månader måste uppehållstillstånd beviljas av humanitära skäl.

BRIS

Ett slutgiltigt beslut ska vara fattat inom sex månader efter det att ansökan inlämnats utan att rättssäkerheten åsidosätts.

En undersökning visar att prioriteringar och administrativa rutiner i kommunerna gör att handläggningstiden kan bli extremt lång. Här kan kommittén uttrycka önskemål om prioriteringar.

Frälsningsarmén

Trots att asylsökande barn i princip ska ha tillgång till samma hälso- och sjukvård som barn bosatta i Sverige föreligger betydande diskriminering av de asylsökande barnen på många förläggningar. Endast akut sjukvård beredes barnen.

Svenska Scoutförbundet

Ärenden som involverar asylsökande barnfamiljer och ensamma barn utan vårdnadshavare bör behandlas skyndsamt och med förtur. På det sättet förkortas handläggningstiderna. Rättssäkerheten får dock inte äventyras.

6. De gömda barnen

Barn som göms far mycket illa. De isoleras och kan inte ta del av samhällets service i form av förskola, skola och de har i praktiken svårt att få den sjukvård de behöver. Några organisationer föreslår frizoner eller humanitära korridorer där barnen kan utnyttja den samhällsservice de har rätt till utan att myndigheterna kan gripa dem.

De flesta organisationer betonar att huvudanledningen till att man gömmer sig, är att man inte tycker att asylutredningen blivit

tillräckligt bra utförd. Man föreslår att beslutsfattande myndighet utförligt motiverar beslutet på ett förståeligt sätt. Att förkorta handläggningstiderna menar man också får dem att avstå från att gömma sig.

Rädda Barnen

Kortare handläggningstider är ett sätt att förhindra att man gömmer sig. Bättre beslutsmotiveringar, så man förstår varför, är ett annat. Det bör finnas humanitära korridorer från gömstället till samhällsservicen.

Svenska Flyktingrådet

Huvudanledningen till att man gömmer sig är att man inte tycker att utredningen är ordentligt gjord. Det är viktigt med tillförlitliga och förtroendeingivande utredningar och beslut som är begripliga för alla parter.

Barnläkarföreningen

Alla barn i vårt land oavsett vilken status de har skall ha rätt till förebyggande vård, medicinsk utredning och behandling, rehabilitering och omsorg som vi erbjuder svenska barn. Aila barn ska ha rätt till sjukvård, och vårdcentral och sjukhus får ej vara en väg för verkställande myndigheter att gripa gömda flyktingbarn.

FARR

De gömda barnen får inte nödvändig sjukvård.

Ett problem är också när gravida kvinnor går under jorden. De törs inte lägga in sig på sjukhus när barnet ska födas.

Utredningarna måste bli bättre, så de blir rättssäkra. De flesta går under jorden av rädsla.

Människor med kunskap och kompetens beträffande barn måste delta i asylproceduren.

Frälsningsarmén

Föräldrarna vågar inte lita på sjukvårdens sekretessplikt. Många sjukvårdsinstanser vågar av rädsla för huvudmannen och okunskap om barnets rättigheter ej ge ens den mest trängande akuta vård.

Svenska Irankommittén

Även gömda barn bör få samma rätt och möjlighet till sjukvård och till förskola och skolgång på samma villkor som svenska barn.

Beträffande de gömda barnen bör fastställas att vårdinstitutioner och skolor skall betraktas som "fria zoner" där polisen eller annan myndighet ej skall ha rätt att efterfråga eller gripa gömda barn.

7. Förvar av barn

Flera organisationer har tagit upp frågan om förvar av barn. Några anser att förvar av barn överhuvudtaget inte bör förekomma, till exempel UNHCR och FARR. Andra understryker vikten av att barn inte får skiljas från sina vårdnadshavare genom att antingen vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar.

Ett alternativ till att ta i förvar är uppsikt med anmälningsplikt. Detta invänder FARR emot, eftersom man menar att barnen försummar skolgång när de måste anmäla sig ofta hos polisen.
Många påpekar också problemet med olika åldersgränser i Barnkonventionen och UtlL. Man menar att alla personer under 18 år skall betraktas som barn och därmed inte kunna tas i förvar på samma sätt som vuxna.

Rädda Barnen

Reglerna i 6 kap utlänningslagen bör även omfatta den som har det faktiska vårdnadsansvaret för barnet. Enligt nuvarande regler omfattas endast barnets legala vårdnadshavare

Reglerna i 6 kap utlänningslagen angående förvar av barn bör ändras till att omfatta barn under 18 år.

Rädda Barnens uppfattning ör att barn under 18 år inte ska tas i förvar. Ett alternativ till förvar är uppsikt.

UNHCR

Med hänsyn till deras speciella situation skall flyktingbarn (personer under 18 år) inte tas i förvar. Detta är särskilt viktigt när det gäller ensamma barn.

Det kan finnas situationer när barn ska tas i förvar, men det behövs inte i Sverige.

Barnläkarföreningen

Det är svårt att förstå att man överhuvudtaget ska tas i förvar. Man ska definitivt inte splittra familjen.

Psykologförbundet

Det är oerhört destruktivt att ta någon i förvar om de inte har begått brott. Det är oerhört viktigt att inte splittra familjen och att förvarslokalerna blir vanliga bostäder.

FARR

Problem med uppsikt uppstår när barnen är sjuka och när polisen kräver att de ska visa upp sig en eller två gånger i veckan. Då måste de gå från skolan och missar undervisning.

Unga Örnar

Att ta barn i förvar är ett slags diskriminering. Lagen säger att svenska barn inte får tas i förvar.

Svenska Scoutförbundet

Barnkonventionens myndighetsålder (18 år) ska följas.

8. De ensamkommande barnen

Det finns i dag flera hundra ensamma barn inskrivna in Invandrarverkets mottagningssystem. Dessa barn far mycket illa. Många förstår inte varför de är här eller var de har hamnat, och alla längtar tillbaka till sin familj. Invandrarverket arbetar med att söka efter dessa barns föräldrar, vilket ofta tar lång tid.

Rädda Barnen pekar på svårigheten att överhuvudtaget få en återförening till stånd, bland annat på grund av de stora formaliakraven på styrkt identitet och styrkt släktskap.

Både Rädda Barnen och Frälsningsarmén menar att man kan göra mer för att efterforska föräldrar i hemlandet och även hjälpa till i mottagande land.

Rädda Barnen

Det är praktiskt taget omöjligt att överhuvudtaget få en återförening till stånd på grund av de stora formaliakraven på styrkt identitet, styrkt släktskap.

Ett problem med god man-förordnandet är att Sverige tillämpar nationalitetsprincipen, och ser på hur förmynderskapssituationen är i barnets hemland. Man borde tillämpa hemvistprincipen, dvs hur ser det ut i Sverige, där barnet är just nu.

UNHCR

Man bör ha en speciell procedur för att behandla asylansökningar från ensamma barn; när det är fastställt att barnet är ensamt och man också fastställt att barnet vill söka asyl ska man i stället för den vanliga asylprocessen ha en sorts panel eller kommitté. I denna skall ingå både myndigheter, särskilt sociala myndigheter och kanske också frivilligorganisationer. Då kan man undvika att läkarintyg ses som partsinlaga och man har från början alla åsikter i samma beslut.

Svenska Röda korset

En del barn har kommit hit ensamma och i fel identitet. Situationen för dessa barn är mycket svår, de vågar inte träda fram eftersom de riskerar att få sina tillstånd återkallade. Man bör ge dessa barn en tidsfrist under vilken de kan träda fram i sin rätta identitet utan att riskera att skickas tillbaka till hemlandet.

FARR

När det gäller ensamma barn får man inte utreda in absurdum. Nu kan utredningarna ta flera år för att försöka hitta föräldrar som barnen säger är döda.

9. Verkställighet

En del organisationer påtalar att verkställighet vid avvisningar ibland sker så att barnen tar direkt skada. Man betonar att barnkonventionen gäller även när beslut om avvisning fattats. Barnets bästa måste också vara vägledande för hur själva avvisningen skall genomföras. Flera organisationer anser att verkställigheten skall inhiberas när en familj riskerar att splittras.

Även vid avvisningar anser flera organisationer att barnkompetent personal skall medverka och att dessa skall förberedas noggrant. Utförliga beslutsmotiveringar hjälper till för förståelsen och Frälsningsarmen föreslår ett muntligt samtal med handläggaren. Svenska Flyktingrådet och Psykologförbundet tar upp suicidrisken och påpekar att utvisning verkställts trots att suicidrisk noterats i intyg.

Flera organisationer betonar vikten av att avvisningar sker på ett värdigt och humant sätt. FARR visar på att organisationen ofta hjälper till vid avvisningar.

Rädda Barnen

Verkställighet av ett avvisningsbeslut skall inhiberas då en familj riskerar att splittras.

Svenska Flyktingrådet

Med en klar och begriplig motivering för beslutet underlättas och mildras utvisningsverkställigheterna.

UNHCR

Om ett ensamt barn skall avvisas till ett säkert tredje land eller första asylland måste följande beaktas:

1. Före återvändandet måste man försäkra sig om att barnet tas emot av landet ifråga.
2. Förhållandena i landet måste övervägas noggrant för att försäkra att barnets liv eller frihet inte hotas.
3. Man måste också försäkra sig om att nödvändig vård är tillgänglig för barnet.

Dessa överväganden kan mycket väl leda till slutsatsen att återvändande till första asyllandet inte är till barnets bästa.

Barnläkarföreningen

Barnkonventionen gäller även efter det att avvisningsbeslut fattats. När man gör avvisning kan man göra på samma sätt som enligt socialtjänstlagen, det vill säga att man har barnkompetent personal och att man förbereder det väldigt noga.

FARR

FARR hjälper till vid avvisningar minst en gång i veckan.
En familj får inte splittras vid avvisning. En avvisning får inte ske brutalt genom att polisen griper en oförberedd familj, slår in dörrar eller tar barn direkt från skolbilen.

Att följa upp i utlandet är mycket svårt.

Frälsningsarmén

Vid avvisningar och utvisningar har ofta polis dykt upp nattetid och brutala tillvägagångssätt har förekommit. Vid motsvarande ingrepp enligt t ex LVU eller i vårdnadsmål är det föreskrivet att barnkompetenta personer skall medverka. Det synes oss nödvändigt även när det gäller flyktingbarn.

Vad som också skulle hjälpa mycket är ett muntligt samtal med handläggarna. Det skulle hjälpa mycket att de fick säga någonting och att de fick svar av en annan människa.

Frälsningsarmén har en stor hjälppotential när det gäller att förbereda mottagande i andra länder.

Svenska UNICEF-kommittén

Principen om barnets bästa måste tillämpas också vid avvisningsbeslut. Polishämtning är en metod som används ytterst restriktivt när det gäller svenska barn och det bör gälla även utländska barn.

Svenska Scoutförbundet

Verkställighet av avvisning och utvisning bör genomföras utan att familjen splittras.

Svenska Irankommittén

Barnkommittén bör föreslå övergångsbestämmelser som innebär beviljad asyl enligt vissa förutsättningar.

10. Familjesplittring – familjeåterförening

Några organisationer har pekat på att utlänningslagen och praxis lägger hinder i vägen för barn att återförenas med sin familj och att detta innebär att familjer splittras. Andra pekar på att familjer splittras på grund av att den ena föräldern utvisas från Sverige eller att en familj utvisas till ett land som nekar att ta emot den andra föräldern.

Rädda Barnen

Sverige måste arbeta mer effektivt och aktivt för att uppfylla Barnkonventionens bestämmelse att ansökningar om familjeåterförening skall behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt.

De hårda formaliakrav som Statens invandrarverk uppställer är ofta i princip omöjliga att uppfylla för de sökande.

En regel bör föras in i 2 kap utlänningslagen om rätt till tidsbegränsat uppehållstillstånd i de fall en faderskapsutredning pågår eller kan beräknas pågå.

UNHCR

We would like to stress the right to family unity.This principle should be seen in conjunction with the principle of non-discrimination.

Svenska Röda korset

Det är ytterst viktigt att Barnkommittén granskar olikheterna mellan svenska barns rätt till sina föräldrar och utländska barns rätt till sina föräldrar.

Vi har också noterat att flyktingpolitiska kommittén ansett att möjligheten för anhöriga att få uppehållstillstånd utgör ett instrument för invandringsreglering, vilket är en oroande utveckling i synen på familjeåterförening.

Svenska Röda korset har avstyrkt ett förslag till ändring av 2 kap. 4 paragrafen punkt 2 i UtlL att "en utlänning som är under 18 år och ogift samt ... *omedelbart* före dennes bosättning i Sverige varit hemmavarande barn". Ordet *omedelbart* är alltför starkt och kan leda till orimliga konsekvenser i enskilda fall. Vi anser dessutom att man måste vara flexibel även med barn som inte varit "hemmavarande" och ta hänsyn till fall där minderåriga barn inte ingått i hushållsgemenskapen.

Ensamma minderåriga barn, där föräldrarna är döda eller försvunna, bör kunna återförenas med äldre syskon i Sverige om ingen annan lösning finns.

Avslås en förälders ansökan om uppehållstillstånd med hänvisning till att återföreningen kan ske i annat land, måste verket noga undersöka, innan beslut fattas, om återföreningen överhuvudtaget är möjlig i det land föräldern befinner sig i.

När det gäller efterforskning kan Röda korset hjälpa till. Det kan vara en förläggning eller en god man som kontaktar oss för att hjälpa barnet att efterforska sina föräldrar. Röda korset har inget organiserat samarbete med invandrarverket när det gäller efterforskning.

FARR

Inga hinder får läggas i vägen för möjligheten att återförena ett barn med dess föräldrar.

När det visar sig hart när omöjligt att få en återförening till stånd i hemlandet så måste familjen få återförenas här.

Svenska Scoutförbundet

Verkställighet av avvisning och utvisning bör genomföras utan att familjen splittras.

Riksorganisationen Återföreningen

Speciella problem skapas genom att myndigheterna tvångsseparerar familjer. Det handlar om familjer där den ena parten är svensk och den andra utlänning.

11. LVU och utlänningslagen

Flera organisationer har framhållit konflikten mellan LVU och utlänningslagen. Man menar att LVU skall ha företräde och barn som är omhändertaget pga omsorgssvikt hos föräldrarna inte får återlämnas till vårdnadshavaren för att en avvisning skall genomföras. Frågan om tidsbegränsade uppehållstillstånd togs upp av

kommittén och de organisationer som besvarade frågan, Psykologförbundet och Svenska barnläkarföreningen, avvisade det alternativet.

BRIS

Barn omhändertagna enligt LVU bör inte få avvisas. LVU skall ha företräde framför utlänningslagen.

Svenska Barnläkarföreningen

Vi anser att LVU står över utlänningslagen och att hävda motsatsen är en rättstillämpning som strider mot Barnkonventionen. Barnkonventionen har företräde framför Wienkonventionen.

Det är orimligt att från början säga hur lång tid en återförening kan ta och hur lång tid ett barn behöver ha för att anpassa sig i en familj under betryggande former. Det bör i stället vara tillsvidarebeslut och man ska bedöma utifrån professionen om det fungerar.

Psykologförbundet

Vi ställer oss avvisande till tidsbegränsade beslut.

Svenska Scoutförbundet

Vid en konflikt mellan utlänningslagen och annan lagstiftning, t ex LVU, måste barnets skyddsintresse beaktas. Det är orimligt att ett barn som omhändertagits av myndigheterna pga att barnets liv och hälsa är i fara återlämnas till vårdnadshavaren för att en avvisning ska genomföras.

12. Sammanfattning av inkomna skriftliga synpunkter från organisationer som ej deltog vid hearingen

Sveriges Kristna Råd

Asylsökande barn får inte särbehandlas negativt på något sätt, jämfört med andra barn som bor i Sverige.

Det finns inga objektiva svar på frågan om vad som är bäst för det enskilda barnet. Varje svar är kulturellt och subjektivt betingat.

Ett absolut krav är att barnets bästa alltid måste ha prioritet i intressekonflikter.

I vissa avseenden är Barnkonventionen mycket bestämd och auktoritativ. Det gäller t ex barnets rättighet att få leva med sin familj. Staten får inte skilja barnet från sin familj.

Riksförbundet Hem och Skola

Begreppet "barnets bästa" bör ta sin utgångspunkt i ett barn- och ungdomsperspektiv enligt det synsätt som Nätverket för Barnkonventionen har. I viktningen mellan olika intressen behöver det bli en tyngdförskjutning åt barnets håll.

Utlänningslagen bör kompletteras med bestämmelser i enlighet med artikel 3 i konventionen. Samma angelägenhetsgrad gäller också bestämmelser för förvarstagande så att dessa stämmer överens med Barnkonventionens 18-årsgräns.

Det finns inskränkningar i den hälso- och sjukvård som erbjuds asylsökande barn jämfört med alla andra barn i Sverige. Kommittén bör titta närmare på om den undervisning asylsökande barn får är likvärdig med annan undervisning i den svenska skolan.

Svenska FN-förbundet

FN-förbundet påpekar att det är av största vikt att resultatet av kommitténs arbete sammanställs och görs allmänt känt, i första hand bland folkrörelser som ständigt arbetar med att sprida kunskap om barnkonventionen inom hela skolväsendet, till allmänheten och till institutioner av olika slag.

FN-förbundet föreslår att relevanta artiklar i Barnkonventionen inkorporeras i svenska lagar, eller att konventionen förklaras som gällande lag i Sverige.

Svenska Föreningen för Barn- och Ungdomspsykiatri

Praxis för beslutsmotiveringar bör ändras, så att det framgår hur barnets bästa bedömts i förhållande till andra faktorer.

I ärenden där expertutlåtanden är viktiga skall förtroende-läkarsystemet ersättas med muntlig förhandling.

Den utredande myndigheten ska göra en bedömning av varje barns egna skäl för uppehållstillstånd. Praxis borde vara att höra barnet självt. Om föräldrarna inte vill att deras barn ska höras måste utredande myndighet värdera och ta ställning till varje enskilt fall.

Utredning av barn måste göras av personer som är utbildade och kompetenta.

Föreningen motsätter sig bestämt förvarstagande av barn. Ett alternativ till förvar är uppsikt.

LVU bör inte vara ett verkställighetshinder. I stället bör man avvakta med det slutgiltiga beslutet enligt utlänningslagen tills LVU-vården upphört.

Invandrarmyndigheter måste prioritera utredningar av familjer med barn. Ett beslut borde komma inom tre månader.

BRIS
BARNENS RÄTT I SAMHÄLLET

Till
Carin Jahn
Barnkommittén
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Riksförbundet BRIS anser att följande punkter är viktiga att uppmärksamma för en minskning av konflikterna mellan Utlänningslagen och bestämmelserna i FN:s Barnkonvention:

- **Prövning av barnens egna asylskäl** vid utredningar om beviljande av permanent uppehållstillstånd. BRIS har föreslagit att detta görs under rutinmässig medverkan av socialtjänst och erfaren barnpsykiatrisk expertis.

- **Handläggningstiderna i asylärenden rörande barn under 18 år.** BRIS anser här att ett slutgiltigt beslut ska vara fattat inom sex månader efter det att ansökan inlämnas utan att rättssäkerheten åsidosätts.

- **Förhållandet mellan LVU och Utlänningslagen.** BRIS anser att om målsättningen om "barnets bästa" skall vara vägledande i vår målsättning, bör barn omhändertagna enligt Lagen om vård av unga (LVU) inte få avvisas. Därför anser BRIS att LVU skall ha företräde framför Utlänningslagen.

Med vänliga hälsningar

Bodil Långberg
generalsekreterare
BRIS

RIKSFÖRBUNDET BRIS
Armfeltsgatan 4, 115 34 Stockholm. Telefon 08-664 16 65. Telefax 08-664 50 58.
Pg 75 44 68-7. För medlemsavgifter och gåvor: Pg 90 15 04-1.
Org. nr 80 20 13-3420.



Till
BARNKOMMITTÉN
Barnkonventionen och svensk rätt
Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd, FARR, vill framföra följande synpunkter på Barnkonventionen och svensk rätt vad gäller flyktingbarn:

Sverige har ratificerat Barnkonventionen och därmed förbundit sig att följa den. Utlänningsnämnden skriver beträffande Barnkonventionen följande i ett beslut 1996-04-29, ärendenummer UN 96/03907:

> -Vad gäller tillämpningen av FN:s konvention om barnens rättigheter har nämnden anfört följande i beslut den 10 mars 1995 (se Utlänningsärenden-Praxis, UN 274): "Sverige har genom ratificering av konventionen iklätt sig en internationell, folksrättslig förpliktelse att följa konventionens bestämmelser. Det förhållande att Sverige biträtt en internationell överenskommelse innebär emellertid inte att denna blir gällande rätt. Domstolar och förvaltningsmyndigheter är därför inte bundna av konventionens regler som svensk lag. Så är fallet först om detta föreskrivs i svensk lag. Ett godkännade föregås emellertid av en undersökning av överenskommelsens förenlighet med svensk rätt. I den mån den svenska lagstiftningen inte anses stämma överens med vad som sägs i överenskommelsen vidtas sådana lagändringar som anses erforderliga för att Sverige skall kunna uppfylla sina åtaganden enligt överenskommelsen. Förhållandet mellan utlänningslagstiftningen och barnkonventionen behandlades i samband med att riksdagen år 1990 godkände konventionen (prop.1989/107). Föredragande statsråd uttalade därvid, att Sverige uppfyller konventionens krav även såvitt gäller flyktingbarn. UN finner således att barnkonventionen inte utgör hinder emot att utlänningslagens regler tillämpas i enlighet med gällande praxis".

Adress
FARR
Box 137
S-776 23 HEDEMORA
Sweden

Telefon och fax
0225 - 147 77

Bankgiro
64-40 71 343-1

Postgiro
52 08 90-5

Nämnden finner att vad som sålunda uttalades alltjämt får anses vara gällande.

I Utlänningslagen nämns dock barn bara på ett ställe, nämligen i samband med förvarstagande.

Vidare ur beslutet UN 96/03907:

-Vad gäller det åberopade uttalandet av den ansvarige ministern finns detta återgivet i riksdagens protokoll (1995/96:46) från den 26 januari 1996. På sidan nio i nämnda protokoll anförs följande: "Medan den parlamentariska kommittén arbetar med sitt uppdrag avser regeringen att inte ta något beslut om avvisning där barn kommit att vistas här en längre tid berörs och där barnens hälsa sätts i fråga. Det gäller ärenden som lämnas över till regeringen för beslut. Ett beslut av regeringen i ett sådant fall skulle innebära att en praxis läggs fast som kan komma att ändras som ett resultat av kommitténs arbete. Med hänsyn till den relativt korta tid det är fråga om anser regeringen att resultatet av den parlamentariska kommitténs förslag kan avvaktas. Regeringen utgår från att myndigheterna under tiden för kommitténs arbete också kommer att iaktta stor varsamhet i hanteringen av sådana ärenden."

Familjen har i nu aktuell ansökan inte åberopat sådana omständigheter att det föreligger skäl att avvakta med beslut i ärendet. Nämnden noterar här särskilt att ohälsa med avseende på barnen inte har åberopats i ärendet.

Nämnden finner att det inte heller i övrigt strider mot humanitetens krav att avvisningen verkställs.

Familjen :s ansökan om uppehållstillstånd skall således lämnas utan bifall.

Barnen i detta beslut är födda 91-07-10 och 93-07-05. Familjen kommer från Rest-Jugoslavien och sökte asyl i juli 1993.

I ett annat UN-beslut, UN 96/02772, beslutsdatum 1996-05-03, är barnet fött 93-07-31. Familjen är från Kosova. Den sökte asyl år 1992 och fick inhibition 20 mars 1996. I detta ärende fanns intyg om föräldrarna är djupt deprimerade, att barnet är mycket bra integrerat i Sverige och pratar mer svenska än albanska och att barnets grundtrygghet är starkt hotat om familjen tvingas återvända till hemlandet.
UN för här i sitt avslagsbeslut till en början samma resonemang som ovan. Detta beslut fortsätter sedan på följande sätt:

> -Enligt nämndens bedömning har för sonen inte åberopats sådana omständigheter att det föreligger skäl att avvakta med beslut i ärendet. Nämnden har härvid även beaktat vad och tidigare anfört rörande sonen.

Sedan i stort sett samma slutrader som ovan.

Ett tredje beslut FARR här vill ta upp, UN 95/02755, beslutsdatum 1996-04-11, gäller en kosovaalbansk familj med två barn, födda 91-11-30 och 94-06-02. Familjen sökte asyl 1992 men omfattades inte av förordningen 1994:189 pga en körkortsförseelse som fadern gjort sig skyldig till i början av år 1993.
Barnet som är fött 1991 lider av glutenallergi.
Här citerar FARR hela UN:s avslagsmotivering:

> **Skäl**
> Nämnden delar Invandrarverkets bedömning. Vad som anförts i överklagandet föranleder inte annat ställningstagande. Återreseförbudet bör i enlighet med gällande praxis förlängas till att gälla två år från nämndens beslut.

Alla dessa tre beslut var ordförandebeslut, alltså inte tagna i nämnd.

FARR har innevarande dag per telefon fått kännedom om ytterligare ett avslagsbeslut för en barnfamilj med lång vistelsetid i Sverige. Det gäller en fyra-barnsfamilj från f.d. Jugoslavien som sökte asyl här 1992. Den fick inhibition den 28 mars 1996. Barnen är födda 1981, 1983, 1986 och 1987. Det hade påpekats hur bra

barnen anpasssat sig i Sverige och intyg om deras skolgång förelåg. Avslagsmotiveringen var densamma som i beslut nr två ovan.
UN 96/02777, beslutsdatum 1996-04-30.

FARR anser att i samtliga dessa ärenden borde UN ha avvaktat med att fatta avslagsbeslut. UN borde ha inväntat vad Er kommitté kommer fram till innan beslut tas.
UN har heller inte vägt in att dessa avvisningsbeslut tidigare inte kunnat verkställas och att de fortfarande inte kan verkställas.

Vid granskning av ett stort antal beslut gällande flyktingbarn kan inte FARR finna att SIV och UN i dessa beslut beaktat konventionen om barnens rättigheter.
Detta gäller flera artiklar i konventionen. FARR vill här fokusera på några:

Artikel 2,
i vilken det bl.a. står att barnet skall skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

Enligt regeringsförordningen 1994:189 skulle barn som sökt asyl före den 1 januari 1993 beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl pga sin långa väntetid. Undantag fanns, exempelvis att någon familjemedlems beredvillighet att iaktta grundläggande normer ifrågasattes.
Den praxis som UN här lade är mycket rigid. Exempel har lämnats i FARR:s praxissamling från mars i år: FÅR STATEN SVIKA FLYKTINGBARN? (exempel nr 2-15 i denna). Praxissamlingen bifogas.

FARR kan möjligen förstå att grov kriminalitet kan vara ett skäl att inte bevilja barn/barnfamiljer uppehållstillstånd enligt förordningen. I dessa fall kan man ifrågasätta beredvilligheten

att iaktta grundläggande normer och därför här kunna väga denna bristande beredvillighet mot barnets bästa. Men att förmena barnet/barnen uppehållstillstånd pga någon smärre förseelse som någon i familjen begått kanske flera år före beslutet togs är ett klart brott mot Artikel 2.

FARR vill i detta sammanhang påpeka att det helt strider mot Barnkonventionens andemening att låta ett barns handlande bli orsak till att familjen nekas uppehållstillstånd. Att på detta sätt svårt skuldbelägga ett barn strider direkt mot barnets bästa och barnets möjlighet till utveckling, (ex nr 2 och 11).

Den praxis som lagts beträffande att ha undandragit sig verkställighet är också ett klart brott mot Artikel 2 (ex nr 21). Att gå under jorden är aldrig barnets beslut. Men att föräldrarna tagit detta steg har varit en avslagsgrund att inte bevilja barnen uppehållstillstånd enligt förordningen.

Artikel 3,
vilken är själva kärnan i Barnkonventionen. Där står bl.a. att vid alla åtgärder som rör barn skall barnets bästa komma i främsta rummet.

I de beslut beträffande barn och barnfamiljer som FARR har tillgång till kan FARR sällan finna att barnets bästa vägts in i beslutet. I varje fall framgår inte detta av beslutsmotiveringarna. Det är förvisso inte alltid barnets bästa att få stanna i Sverige. Men eftersom barnets bästa alltid ska komma i främsta rummet bör det i alla beslut, bifall såväl som avslag, tydligt framgå hur beslutsfattarna resonerat när de kommit fram till vad som är barnets bästa i just detta ärende.

Till barnets bästa hör att barnets egna asylskäl dels kommer fram, dels beaktas.
FARR finner gång på gång att barnen inte hörs i utredningen (se vidare om detta under Artikel 12). Exempel är nr 4, 10, 14, 18,

19 och 20. I dessa ärenden framgår ändå av inlagorna att barnen har egna, ibland mycket starka asylskäl. Men inte i något av dessa ärenden omnämns barnen i besluten, än mindre förklaras varför UN inte tagit hänsyn till barnens asylskäl.

I FARR:s exempelsamling från februari 1995 återfinns dock ett ärende, där nämnden beaktat att det fanns starka humanitära skäl för att låta ett barn få stanna och också motiverat varför nämnden ämdå fattade ett avslagsbeslut.
Det är exempel nr 3 (UN 9401-0198, beslutsdatum 1994-10-28).
FARR har tyvärr inte kunnat följa upp detta ärende. Vår uppgiftslämnare, familjens juridiska ombud, har gått i pension och förlorat kontakten med familjen.

FARR bifogar också denna exempelsamling men vill ändå här mycket kortfattat redogöra för fallet.
En 13-årig flicka, Surete (fingerat namn), av zigensk börd från Serbien hade våldtagits i Serbien och blivit gravid av våldtäkten. Hon fick ingen hjälp att de serbiska myndigheterna. Hon och hennes familj, mor och två yngre syskon, flydde till Sverige och sökte asyl i oktober 1992. I Sverige födde hon ett barn som hon efter ett halvår övertalades(?) att adoptera bort. Surete hördes aldrig i utredningen. Det förelåg dock vid beslutstillfället en omfattande, barnpsykiatrisk dokumentation beträffande Suretes dåliga, psykiska hälsa. Surete lider också av Hepatit B, kanske en följd av våldtäkten.
UN skrev i avslagsbeslutet, att det förelåg humanitära skäl av avsevärd styrka beträffande Surete men att det var fråga om sociala problem som borde lösas i Serbien. Dessutom hade modern i augusti 1993 begått ett brott (träta med en annan kvinna på flyktingförläggningen. Trätan övergick i handgripligheter).

FARR finner att UN inte hade Suretes bästa för ögonen när man beslutade att avvisa henne. En 13-årig flicka som våldtagits i Serbien, blivit gravid av våldtäkten och sedan djupt deprimerad fött ett barn i Sverige, för henne måste det bästa vara att under trygga förhållanden i Sverige få bearbeta sina traumatiska minnen. Här fick en förseelse som modern en gång gjort sig skyldig till väga tyngre än hänsynen till Surete.

FARR vill nu komma med ytterligare synpunkter på de barn/barnfamiljer som fick avslag pga någon undantagsbestämmelse i förordningen 1994:189.
FARR finner det anmärkningsvärt att dessa barn/barnfamiljer fortfarande i många fall får avslag på sina nya ansökningar. Både föräldrar och barn är nu oftast psykiskt nedbrutna, ibland mycket svårt psykiskt sjuka. Många gånger har det inte gått att verkställa avvisningsbeluten. Familjerna lever nu, två år efter det att förordningen 1994:189 utfärdades, i någon sorts deprimerande icke-tillvaro. Barnen kan ha varit i Sverige sedan 1991. Det uppenbart att det för barnens bästa är nödvändigt att de omgående beviljas PUT.

FARR vill också påpeka att brott med en straffskala med böter eller fängelse i högst 6 månader preskriberas efter två år. Jmf BrB 35:1 p 1. Utvisning pga brott kan inte ske för brott som är preskriberade. Utvisning är en avsevärt allvarligare sanktion än böter och fängelse.
Detta borde tveklöst vägas in när beslut i Ny ansökan tas i ärenden där det blivit avslag pga förseelser som nu ligger mer än två år tillbaka i tiden.

För barn som rotat sig i Sverige är det barnets bästa att få stanna här. **En väntetid för barn på 18 månader eller längre kan inte accepteras**. Om denna väntetid överskrids måste uppehållstillstånd beviljas av humanitära skäl.

Verkställighet:
Hur **verkställighet av avvisningarna sker** varierar från polisdistrikt till polisdistrikt. Oftast sker de på ett så humant och värdigt sätt som det är möjligt. Men i vissa fall har de skett på ett sådant sätt att barnen direkt har skadats. Det är inte bara i Åsele som polisen kommit med batonger och schäferhundar. Familjen har fått vetskap om att den fått avvisningsbeslut först när polisen är där för att gripa den. Ofta har gripandet skett i tidiga morgnar. Familjen har fått packa i flygande fläng. Barnen har inte fått säga adjö till klasskamrater

och lärare och inte fått med sig sina skolsaker. Andra barn i förläggningen får bevittna hur poliser burit gallskrikande barn nedför trapporna och in i polisbilarna. Nästa gång kan det vara deras egen tur, en otäck, psykisk press att leva i.
I två fall som FARR känner till har barnen gripits på väg till skolan. I det ena fallet stoppade polisen skolbussen och plockade ut flyktingbarnen.

Polisens handläggningssätt är i dessa fall ett klart brott mot Barnkonventionen. Polisen har långt ifrån haft barnets bästa i åtanke.

Artikel 6,
som handlar om barnets rätt till livet och att konventionsstaterna till det yttersta av sin förmåga skall säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

Här vill FARR särskilt peka på avslagsbeslut för svårt sjuka barn och/eller barn med svårt sjuka vårdnadshavare. Om de kommer från länder där livsnödvändig medicin/vård endast kan erhållas till en för de avvisade oöverkomligt hög kostnad, om den alls går att erhålla för de avvisade, så säkerställs inte barnets överlevnad. Vissa barn i denna situation har beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl medan andra fått avslag. FARR ifrågasätter om Sverige i de senare fallen till sin yttersta förmåga har försökt säkerställa dessa barns överlevnad.

Artikel 9,
vilken handlar om att barnet inte skall skiljas från sina föräldrar.

Sverige bryter ibland uppenbart mot Artikel 9:
1.
En förälder tas i förvar och skiljs från barnet/barnen.
2.
En förälder avvisas. Den andra föräldern och barnet/barnen bereds

inte möjlighet att följa med.
3.
En förälder avvisas med beslutsfattarnas vetskap om att det kommer att ta lång tid för föräldern att kunna återförena sig med barnet/barnen.
4.
En förälder avvisas till ett land som nekar att ta emot den andra föräldern och barnet/barnen.
5.
Barnet/Barnen skiljs från en förälder pga föräldern i fråga måste omhändertas för tvångsvård. Ett beviljat uppehållstillstånd skulle troligen snabbare få föräldern i fråga friskare och skulle med säkerhet göra det lättare för barnet/barnen att få erforderlig vård och behövligt stöd.

Artikel 10,
som handlar om vikten av snabba, positiva och humana beslut gällande återförening.

Inga hinder får läggas i vägen för möjligheten att återförena ett barn med dess föräldrar, vilket nu tyvärr sker.
Se också ovan Artikel 9, punkt 3.

Artikel 12,
som handlar om att barnet skall ha rätt att höras.

Barn kan ha egna asylskäl vilka inte alltid kommer fram i utredningen. Barnet/Barnen har helt enkelt inte hörts.
Se vidare under vad som anförts i samband med Artikel 3.

FARR vill poängtera att **barnet alltid ska höras av personer, utbildade att höra barn**, exempelvis barnpsykologer. Ett barn får inte höras av poliser och handläggare vilka i allmänhet saknar adekvat kännedom om hur man här ska gå till väga.

Föräldrar väljer ofta att inte berätta om vad barnen utsatts för. De vill inte riva upp detta igen. De vill att barnen ska glömma. Det är också svårt för en förälder att berätta att hans/hennes barn varit vittne till när han/hon utsatts för exempelvis misshandel eller våldtäkt. Det är så förnedrande för föräldern.

I detta sammanhang vill FARR också påpeka att det är olämpligt att det är polisen som är den mottagande myndigheten. Flyktingarna, inklusive flyktingbarnen, kan ha mycket negativ erfarenhet av polisen i hemlandet. Mottagandet bör ske av civila myndigheter och ske i så lugn atmosfär som möjligt.

Artikel 24,
vilken bl.a.handlar om barnets rätt till sjukvård.

Asylsökande barn och barn som har fått ett laga kraftvunnet avslagsbeslut får i praktiken endast akutvård, (omfattningen av vården varierar dock från förläggning till förläggning). Detta innebär att den förebyggande hälsovården försummas, att nödvändiga men inte livsnödvändiga operationer inte görs och att tandvården består i tandutdragning vid tandvärk.

Särskilt bekymmersam är sjukvården för "gömda" barn. I teorin har dessa barn rätt till nödvändig sjukvård. I praktiken får de oftast inte sådan vård. Vem ska betala? Vem garanterar att inte polisen får kännedom om att de finns på ett visst sjukhus och kan gripa dem där?
FARR vill här också ta upp problemet med gravida kvinnor som gått under jorden. De törs inte lägga in sig på sjukhus när barnet ska födas. Barnet föds i gömstället. Såvitt FARR vet har hittills inget barn dött pga avsaknad av kvalificerad hjälp vid en komplicerad förlossning. Men att så kan komma att ske är tyvärr fullt tänkbart.
Ett ofött/nyfött barn har rätt till livet.

FARR vill till sist med skärpa framhålla att **Barnkonventionen utan undantag gäller alla barn i Sverige.**

En orsak till att Barnkonventionen inte har tyngd i svenskt beslutsfattande kan vara att Sverige inte heller tillämpar andra konventioner fullt ut. Hittills enda undantaget är Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, vilken införlivats i svensk lag.

FARR kräver att också Barnkonventionen införlivas i svensk lag.

I övrigt hänvisar FARR till praxissamlingen "FÅR STATEN SVIKA FLYKTINGBARN?" och vad som FARR där anför.

Mariefred 1996-05-08

För Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd, FARR

Britta Flodin
sekreterare

Ebba Neander
Lagmansgatan 18
702 15 Örebro
tel 019-32 32 76

1996 05 08

Till Barnkommittén
Barnkonventionen och svensk rätt
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Synpunkter inför Hearing den 23 maj 1996.

Jag representerar här **Frälsningsarméns Invandrar / Flyktingkommitté**, där jag varit ledamot sedan några år i kraft av mitt engagemang i Hjälptruppen - Frälsningsarméns Vänner och deltagande i det flyktingarbete som utförs inom Frälsningsarmén både centralt och lokalt.
Jag är pensionerad barn- och ungdomspsykiater. Jag har kommit i kontakt med många asylsökande barnfamiljer, på förläggningarna nära Örebro; Hålahult, Garphyttan och Laxå. Jag har också träffat och undersökt ett stort antal barn i "gömda" familjer.

Då Utlänningslagen nämner Barn endast vad rör förvarstagande är det svårt att ställa Barnkonventionen mot Utlänningslagen. Vi kommer därför att utgå från den praxis, de beslut och den syn på barnet och dess rättigheter som vi själva uppfattat som anmärkningsvärda, stridande mot "barnets bästa", och koncentrera oss på några viktiga områden.

Barnkonventionens "portalartikel", Art 3, jämte "flyktingartikeln" , Art 22, samt flera övriga artiklar, som Art 19, om skydd mot våld och försumlighet, Art 27 om varje barns rätt till skälig levnadsstandard - ja, egentligen nästan alla artiklar är tillämpliga och viktiga för flyktingbarn.

Artikel 1
Vi konstaterar med tillfredsställelse att åldersgränsen lär skola flyttas till 18 år.

Artikel 2,2.
Föräldrars och ibland ett barns "brott" drabbar hela den övriga familjen. Vi är djupt oroade över den avvägning eller "samlade bedömning" som ofta gjorts av "särskilda skäl", där avvisning har blivit resultatet och där hänsynen till barns bästa synes oss ha försummats. Familjerna får flerdubbla straff. Vi vill hänvisa till FARR:s exempelsamling.

Vi vill också bestämt vända oss mot det s.k "Återkallandeprojektet" där man spårar upp familjer som ljugit i asylutreningen. Barn med många års vistelse i Sverige drabbas tungt.

Artikel 7.
Vi anser att statslösa barn i Sverige med PUT bör få svenskt medborgarskap skyndsamt

Artikel 9. Åtskiljande från föräldrar
I ett mycket speciellt fall har ett barn med svenskt medborgarskap blivit praktiskt och känslomässigt helt bundet vid ett aylsökande släktingpar som ej har beviljats uppehållstillstånd. Endast administrativa hinder föreligger för en adoption. Flera läkarintyg från experter föreligger som påvisar att skiljandet av barnet från dessa "föräldrar" skulle vara liktydigt med att barnet genom döden förlorade sina närmaste och att dessa "föräldrar" på samma sätt som genom döden skulle mista "sitt " barn.

Jag finner att detta strider mot barnets bästa och att expertkunnandet ej beaktats.

Artikel 12 Barnet bör beredas möjligheter att höras.
Vi vill kraftigt understryka hur viktigt det är att barn (upp till 18 år) får berätta sin egen historia i samband med asylutredningen. Men det måste vara barnpsykologiskt / barnpsykiatriskt erfarna och kompetenta intervjuare. I sammanfattningen av "Flyktingpolitiska kommitténs övervägande och förslag" anförs på sid 235, st 4, att Invandrarverkets tidigare centralt utfärdade regler att höra barn "inte fått fullt genomslag i den praktiska verksamheten". Min erfarenhet från mer än ett hundratal barnfamiljer är att barnet ej i något enda fall blivit hört under den första delen av utredningen (annat än när det gällt ensamma barn).

Exempel:
I en familj med fyra pojkar mellan 7 och 16 år som kom till Sverige 1991 tillfrågades dessa pojkar inte om egna upplevelser och skäl. Först två år efter ankomsten till Sverige berättade de om de grava sexuella övergrepp de varit utsatta för - och då trodde inte Invandrarverket på deras berättelse, trots att utredning av två oberoende sakkunniga bedömare gav samma resultat.

Även med en sakkunnigt utförd första utredning är det vanligt och psykologiskt förklarligt att smärtsamma upplevelser rapporteras först efter lång tid Det är vikitgt att sådana rapporter ej bedöms som opålitliga eller diskriminerande för berättarens trovärdighet.

Flyktingpolitiska kommitténs förslag kring barns hörande pekar i rätt riktning.

Artikel 24, Om hälsa, rätt till sjukvård och rehabilitering
Trots att regeringen i prop 1993/94:94 angivit att asylsökande barn i princip skall ha tillgång till samma hälso- och sjukvård som de barn som är bosatta i Sverige föreligger enligt min erfarenhet betydande diskriminering av de asylsökande barnen på många förläggningar, på så sätt att fortfarande endast akut sjukvård beredes barnen.
För asylsökande barn där familjen fått avvisningsbesked men ej kunnat "verkställas" och därför fått vänta månad efter månad på förläggningar bedöms behovet av akut sjukvård ännu snävare, med hänvisning till sparkrav. T ex utförs ej bråckoperation på små pojkar, ej operation av körtlar i svalget etc, ej heller " kostar man på" dem psykologisk / psykiatrisk behandling trots remiss från specialist.

Beträffande gömda barn är situationen ännu mycket svårare. Föräldrarna vågar ej lita på sjukvårdens sekretessplikt. Många sjukvårdsinstanser vågar av rädsla för huvudmannen och okunskap om barnets rättigheter ej ge ens den mest trängande akuta vård.

Boendet.
Vi är bekymrade över att barnfamiljer på vissa förläggningar tvingas bo alltför tätt ihop så att familjernas och särskilt barnens oro trissas upp. Sparkrav är förläggningens motiv.

Om gömda barn
En särskilt utsatt situation har de gömda barnen. Deras läge uppmärksammades särskilt 1994, då Socialstyrelsen och SIV publicerade "GÖMD - för att undvika avvisning, en rapport om gömda barn i Sverige". Beskrivningen av de gömda barnens situation stämmer även för de många barn som lever gömda i dag.
Naturligtvis är det allra viktigast att förebygga att barn blir gömda, - men den här gruppen är bland de mest "utsatta" i vårt land och behöver hjälp.. Vad som kan göras i nuläget är bl a att försäkra dem om adekvat sjukvård.

Gömda barn är också "varje barn" i barnkonventionens anda !

Om oförberedda hämtningar
Vid avvisningar och utvisningar har ofta polis dykt upp nattetid och brutala tillvägagångssätt har förekommit, ovärdiga en stat som ratificerat barnkonventionen. Vid motsvarande ingrepp enligt t ex LVU eller i vårdnadsmål är det föreskrivet att barnkompetenta personer skall medverka. Det synes oss nödvändigt även när det gäller flyktingbarn.

Barn på förläggningar lever i ständig oro dag som natt att polisen skall komma och hämta dem. Det är en fruktansvärd och en skadlig situation för dem.

Om intyg och utlåtanden angående barn från läkare, psykologer m fl.
Ofta omnämnes inte dessa intyg i SIV:s eller UN:s beslutsmotiveringar. I intygen finns ofta refererat barnets upplevelser och synpunkter, som ej framkommit tidigare. Vi anser att hänsynen till barnen kräver att man uppmärksammar intygen noggrannare.
Om det föreligger svårigheter att tolka innehållet finns det möjlighet till och en stark önskan från läkare etc om en konstruktiv dialog mellan intygsskrivare och handläggare/beslutsfattare kring intyget.

Generellt torde en noggrannare tillämpning av Barnkonventionen att kräva mer kunskap om konventionen och om barn än den som nu förefaller finnas hos utredare, handläggare och beslutsfattare. Endast genom utbildning och erfarenhet samt etisk-moraliska diskussioner och överväganden torde Barnkonventionen kunna tillämpas på ett korrekt sätt.

Även om nya lagar och rekommendationer tillkommer med Barnkonventionen som grund är flyktingbarnens framtid till sist ändå beroende på den tolkning som görs av handläggare och beslutsfattare av gällande lagar och förordningar. Här kommer medvetna och omedvetna känslomässiga motiv in.
Ett exempel är från 1994 när även gömda barn omfattades av "Barnförordningen" fram till november, då praxis radikalt ändrades av dåvarande invandrarministern så att gömmandet i stället räknades som ett särskilt skäl för avvisning. Det blev ett svek mot många barnfamiljer.

Vi ser med förväntan fram emot resultatet av Barnkommitténs arbete.
För Frälsningsarméns Flykting/Invandrarkommitté

1 SAMMANFATTNING

Denna skrivelse beskriver kortfattat ett problem som drabbar fler och fler barn i Sverige nämligen tvångsseparation av familjer där ena föräldern kommer från ett annat land och blir av- utvisad. Lagstiftningen är mycket vag på denna punkt emedan tillämpningen är striktare. Vi vill visa att både SIV och UN har visat mycket liten eller ingen hänsyn till barnens bästa i sina beslut. Till denna framställan bifogas en enkät som gjordes innan den nya lagen trätt i kraft och en del synpunkter som vi ville komma till rätta med redan då lagen skrevs.[1] Den enkät som gjorts efter den nya lagens ikraftträdande är ännu inte sammanställd men en preliminär bedömning visar att inga förbättringar gjorts. Det har i alla hänseenden visat sig att våra farhågor inte bara besannats utan även vuxit till oanade proportioner.

2 RIKSORGANISATIONEN ÅTERFÖRENINGEN

Återföreningen är en organisation som främst arbetar för att belysa de speciella problem som skapas genom att myndigheter tvångsseparerar familjer. Det handlar om familjer där den ena parten är svensk och den andra utlänning. I många fall är det flyktingar som träffat sin livspartner under väntan på uppehållstillstånd. Målsättningen för föreningens arbete är en större respekt för familjens integritet och att stoppa det psykiska, fysiska och inte minst ekonomiska lidande som våra medlemmar blir utsatta för.

3 VILKA BARN DRABBAS

I diskussioner med såväl myndighetspersoner och privatpersoner möts man oftast av en oförstående attityd när man för problemet med de drabbade barnen på tal. Det är inte en allmän kunskap att föräldrar till svenska barn av-/utvisas från Sverige. Skaran av barn med föräldrar från olika länder växer och därigenom gruppen av barn som riskerar att utsättas för det övergrepp en familjesplittring innebär. Det handlar ofta om "osynliga" barn som inte är flyktingbarn men som inte heller passar in helt i det svenska systemet. När drabbade föräldrar söker hjälp för sig och sina barn finns inget lämpligt fack att placera dem i varför de istället "sopas under mattan" och lämnas åt sitt öde. De gemensamma barn som drabbas är oftast mycket små varför de får gå igenom sina första år dels utan sin ena förälder och dels med den andra föräldern som bryts ned av oro och förtvivlan under sin många gånger hopplösa kamp. Ibland av-/utvisas den ena föräldern under tiden som det nya barnet väntas. Detta har ofta lett till allvarliga konsekvenser så som missfall och för tidigt födda barn.
Ytterligare en grupp av barn som drabbas är de barn som inte är parets gemensamma men som kanske äntligen fått chansen att leva i en hel familj. En efterlängtad pappa som blivit en del av barnets liv under flera år tas ifrån det ofta under uppslitande former med polishämtning. Barnet lämnas åter ensamt och då med rädslan med vad som hänt den av-/utvisade vilken ofta kommer från ett krigsdrabbat land för att söka asyl. Det tar ofta månader innan den av-/utvisade kan höra av sig till sin familj och detta är en tid som sätter allvarliga spår hos såväl föräldrar som barn.
Det som skedde i Åsele och som upprörde en stor del av Sveriges befolkning sker dagligen i vanliga familjer. Barn blir vittnen till polisövergrepp på sina nära och kära vilka inte gjort sig skyldiga till något brott.

---

[1] bilaga 1 och 2

4 UTLÄNNINGSLAGEN OCH DESS FÖRARBETEN

För knappt ett år sedan skrevs delar av utlänningslagen om. I förarbetena till denna lag talas om att lagstiftningen dittills tillämpats ytterst strikt. De humana och mänskliga hänsynen hade satts åt sidan för en principfast bokstavstolkning.[2] Möjligheten för vissa anhöriga att beviljas uppehållstillstånd vid en ansökan i Sverige skall utvidgas i fall då det är uppenbart att ett uppehållstillstånd skulle meddelats vid ansökan utifrån.[3] En ny ansökan skall också kunna bifallas då det strider mot humanitetens krav att avvisa sökanden.[4] Detta innebär i praktiken bland annat att en asylsökande som får avslag på sin ansökan inte skall nekas möjligheten att bevara de familjeband som knutits i Sverige även om hans asylskäl i sig inte är tillräckligt starka. En tvåårig prövotid skall då inträda och först därefter skall en slutgiltig bedömning för PUT göras. Man skriver vidare i motiveringen till den nya lagen att "ett barn måste i regel antas komma att lida sådan skada av en långvarig separation att tillstånd bör beviljas".[5] Det borde stå klart för alla som har någon kunskap om barns utveckling att så alltid är fallet och inte som dagens tillämpning gör gällande endast i exceptionella fall.

5 PRAXIS OCH TILLÄMPNING

Hur har då den nya lagen tillämpats? Våra medlemmar kan ge exempel efter exempel på att man fortfarande inte tar någon hänsyn till hur barnen drabbas. Man har snarare i takt med det hårdnande samhällsklimatet höjt ribban ytterligare. I alla de otaliga inlagor som skrivs till SIV respektive UN vädjar advokater, läkare, psykologer och vi drabbade att hänsyn skall tas till barnkonventionen och därigenom våra barn. I varje avslag som produceras finns också standardfrasen "inte heller enligt barnkonventionen anses särskilda skäl föreligga" för att det skall synas som att man verkligen har motiverat sitt beslut. Vid diskussioner med de personer som fattat besluten, för en fylligare motivering än ovan nämnda standardfras, vidaremotiveras beslutet med att barnkonventionen är inkorporerad i lagen och att man alltså inte behöver pröva detta ytterligare. Barn tvingas växa upp i halva familjer av den enda anledningen att beslutsfattande myndigheter vägrar tillämpa lagen med utgångspunkt i barnkonventionen och lagens förarbeten.
I fall där domstolar har att bedöma om en person som begått brott skall utvisas efter att ha avtjänat sitt straff tar stor hänsyn till personens familjesituation ofta med tydlig och direkt hänvisning till barnkonventionen, i sådana fall är förvaltningsmyndigheten än striktare i sin tolkning och ser ingen möjlighet att i sin vandelsbedömning vid fråga om uppehållstillstånd även ta hänsyn till barnens situation. Ett barn riskerar att förlora sin pappa på grund av ett utdömt bötesstraff för en mindre förseelse.

6 KONSEKVENSER

De senare åren har jämställdhetsarbetet stått högt på agendan för våra beslutsfattare. Utredningar har tillsatts för att befästa hur viktiga pappor egentligen är för sina barns utveckling Man har till och med lagstiftat om pappamånad i föräldraförsäkringen. För våra barn som tvingas växa upp utan att ha möjlighet att lära känna sina pappor kommer det givetvis att kännas som ett hån. Våra barn är svenskar men med ett utlänskt påbrå som är halva deras identitet. Många barn- och ungdomspsykriatiska kliniker runt om i landet har fått

[2] SOU 1994:60 s 25
[3] Prop 1994/95:179 s 61
[4] Prop 1994/95:179 s 63
[5] Prop 1994/95:179 s 65

besök av våra medlemmar som försöker göra det bästa för sina barn men då vi inte känner något stöd från lagstiftande eller utövande myndigheter är risken stor att vi får en grupp bittra och splittrade ungdomar som har missat en av de viktigaste delarna av sin barndom. För den kvarvarande parten blir följden ofta svåra ekonomiska och psykiska problem vilka i sin tur återspeglas i barnens uppväxtmiljö. Vi blir så kallade rättshaverister som tillslut har gått igenom eld och vatten för att upprätta våra familjer. De ekonomiska konsekvenserna för individen blir allvarliga genom att pengar måste läggas ner på att försöka hålla kontakten, kanske är enda möjligheten att kommunicera via kurirpost, advokatarvoden måste betalas etc. Flera av våra medlemmar har dessutom blivit så psykiskt nedgångna att de gett upp studier eller förlorat sina arbeten.
De ekonomiska konsekvenserna för samhället blir betydande dels genom att vi belastar vården och blir sjukskrivna på grund av ovan nämnda faktorer men också därför att vi blir ensamstående och därmed oftast beroende av bidragsförskott, bostadsbidrag mm.
De konsekvenser vi kommer att se i framtiden, ekonomiska så väl som sociala, genom dessa barn som tvingas växa upp utan sina (vanligtvis) pappor vågar vi inte sia om. Vi ser redan hemska exempel hos barn som växer upp under svåra förhållanden, framför allt bland pojkar som står för en stor del av dagens våldsbrott.

7 BROTT MOT BARNKONVENTIONEN ?

Vi anser att det finns utrymme för en mer human tolkning av dagens lagstiftning men att den med fördel skulle kunna göras tydligare. I förarbetena till nuvarande skrivning ges klara signaler att man måste se barnen i de enskilda ärendena och tillmäta dem en stor betydelse. Problemet ligger främst i tillämpningen av lagen. Vi anser att SIV, UN och även lagstiftaren med hänsyn till ovan nämnda och nuvarande praxis helt uppenbart bryter mot principen om barnets bästa.

Vi anser att man genom sitt agerande bryter mot följande artiklar.

artikel 2 genom att ge helt svenska barn och barn med en utländsk förälder olika möjligheter,
artikel 3 genom att ignorera barnen vid bedömningen av enskilda fall,
artikel 4 genom att inte vidta tillräckligt kraftfulla lagstiftningsåtgärder,
artikel 5 genom att inte respektera barnens behov av båda föräldrarnas ledning och stöd,
artikel 6 genom att inte säkerställa barnets möjlighet till utveckling,
artikel 7 genom att inte låta barnet bli omvårdat av båda sina föräldrar,
artikel 8 genom att stjäla barnets halva identitet,
artikel 9 genom att godtyckligt skilja barn från sina föräldrar,
artikel 10 genom att undantagslöst behandla ansökningar negativt,
artikel 14 genom att förneka barnet ledning av sin ena förälder i fri- och rättighetsfrågor
artikel 16 genom att i högsta grad utsätta barnen för godtyckliga ingripanden i familjelivet,
artikel 18 genom att inte säkerställa erkännandet att båda föräldrarna har ansvar för barnet
artikel 37 genom att utsätta barnen för grym, omänsklig och förnedrande behandling.

Det bästa för ett barn måste vara att undvika denna typ av familjesplitring genom att från första tillfället tillmäta dem den största respekt. Vår undran är hur många av våra små som skall offras på principernas, signalerna och den reglerade invandringens altare innan någon ser dem?

RÄDDA BARNEN
Avdelningen för Sverige
och övriga Europa

PM
1996-05-06

RÄDDA BARNENS FÖRSLAG TILL ÄNDRINGAR I UTLÄNNINGSLAGEN FÖR ATT BÄTTRE UPPFYLLA BARNKONVENTIONEN

Liberal flyktingpolitik

Rädda Barnen anser att Sverige skall vara en stat som anser det självklart att arbeta för en generös, human och solidarisk flyktingpolitik. Det är särskilt viktigt att uppmärksamma flyktingbarnens sårbara och utsatta situation. Rädda Barnen anser att en mänsklig och liberal flyktingpolitik måste prioriteras framför statens intresse att reglera invandringen av framförallt samhällsekonomiska skäl.

Rädda Barnen har flera förslag till ändringar som bör vidtas för att bringa utlänningslagstiftningen i full överensstämmelse med FN:s konvention om barnets rättigheter. Grundprinciperna och synen i Barnkonventionen, som uttrycks i artikel 1 (definition av barn), artikel 2 (skydd mot diskriminering), artikel 3 (barnets bästa), artikel 4 (konventionsstaternas skyldighet att till det yttersta av sina tillgängliga resurser genomföra rättigheterna enligt konventionen), artikel 6 (rätt till liv, överlevnad och utveckling) samt artikel 12 (rätten att bli hörd), skall genomsyra myndigheternas ärendehandläggning. Det enskilda barnet har rätt att bemötas med respekt, kunskap och förståelse av de svenska myndigheterna.

Internationella konventioner

Rädda Barnen anser att beslutsfattare vid Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden skall ta hänsyn till de internationella konventioner som Sverige ratificerat vid tolkning och tillämpning av svenska lagar. Barnkonventionen kan inte förbigås vid tillämpningen av utlänningslagen.

Kritik mot tillämpningen

Rädda Barnen finner det särskilt oroande att tolkningen och tillämpningen av utlänningslagen har blivit betydligt mer restriktiv under senare

år. Det är således inte i första hand lagen i sig som skapar upprörda känslor över hur myndigheterna beslutar i enskilda ärenden, utan tillämpningen.

Det Rädda Barnen särskilt har i åtanke är begreppet humanitära skäl. Hur allvarligt skall ett barns psykiska hälsa behöva skadas för att tillståndsgrunden humanitära skäl skall bli aktuell? I kommentaren till utlänningslagen (Wikrén/Sandesjö 1995 5e uppl) ges exempel på vad som kan anses utgöra humanitära skäl. Rädda Barnen är av uppfattningen att de beslutande myndigheterna verkar se detta som en uttömmande uppräkning av humanitära skäl. Rädda Barnen anser det oerhört viktigt att förtroendeklyftan mellan barnexpertis och beslutsfattare i asylärenden elimineras. Rädda Barnen anser att tolkningen av begreppet humanitära skäl skall vara generös och human. I flera enskilda fall som kommit till Rädda Barnens kännedom har avvisning/utvisning skett trots att det stridit mot humanitetens krav och den allmänna rättskänslan.

I beslut från Utlänningsnämnden anförs att en **korrekt** tillämpning av den svenska utlänningslagstiftningen står i överensstämmelse med innehållet i Barnkonventionen. Detta då Sverige genom ratificeringen av Barnkonventionen förklarat att den svenska lagstiftningen är i överensstämmelse med Barnkonventionens innehåll. Rädda Barnen ifrågasätter huruvida Utlänningsnämnden i så fall tillämpar lagen korrekt, då beslut fattas som strider mot principerna i Barnkonventionen.

Sveriges rapport till FN 1992

I Sveriges första rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter om hur Sverige följer Barnkonventionens bestämmelser sägs att barnens situation i hög grad avspeglar ett samhälles värderingar. Vidare uttrycker man att barnperspektivet skall prägla arbetet på alla de samhällsområden där barns intressen berörs.

Artikel 3 (barnets bästa)

Enligt artikel 3 i Barnkonventionen skall barnets bästa komma i främsta rummet, vid alla åtgärder som rör barn. I artikeln anges också konventionsstaternas skyldigheter när det gäller att ge ett barn skydd och omvårdnad och dessa skyldigheters förhållande till bl a föräldrarnas skyldigheter och rättigheter. Konventionsstaterna åläggs vidare att tillse att vissa minimikrav är uppfyllda i fråga om institutioner och liknande som

ansvarar för vård eller skydd av barn. Vid en eventuell konflikt mellan grundsatsen om barnets bästa och andra normer skall, som huvudregel, barnets bästa ges företräde. Principen om barnets bästa skall beaktas vid alla åtgärder som rör ett barn, såväl direkt som indirekt. Rädda Barnen anser att detta är en etisk grundregel, som beslutande myndigheter bör vara medvetna om och känna ansvar för att tillämpa. Det handlar ytterst om att visa respekt för varje enskilt barn.

Artikel 3 i Barnkonventionen får innehåll och relevans först när den tillämpas i betydelsen "det som är bäst för det enskilda barnet". Det viktiga är att man i varje enskilt fall utgår från det enskilda barnet och dess behov. Principen om barnets bästa får särskild betydelse när ett konkret problem skall lösas och det finns motstridiga intressen.

I direktiven till Barnkommitténs uppdrag sägs att principen om "barnets bästa" sedan länge har varit vägledande för svensk lagstiftning rörande barn och ungdom. Det sägs vidare att någon generell bestämmelse motsvarande generalklausulen i Barnkonventionen inte finns idag i svensk lagstiftning men att principen återfinns i olika former i lagstiftning som rör barn. Rädda Barnen vill här påpeka att principen om barnets bästa faktiskt inte varit en självklar ledstjärna vid beslut som rör barn enligt utlänningslagstiftningen. Det finns flera ärenden där beslut fattats på ett direkt konventionsstridigt sätt. Rädda Barnen anser att myndigheterna skall vara bundna att tolka och tillämpa svensk lag i ljuset av grundprincipen i artikel 3 även om denna princip inte finns uttryckt explicit i lagen.

Rädda Barnen anser att det är viktigt med ett tydligt barnperspektiv då beslut fattas i flyktingärenden. Varje barn måste ses som en egen individ med egna behov och rättigheter. Barnens egna skäl för uppehållstillstånd måste få komma fram och vägas in i den totala bedömningen av huruvida familjen skall få stanna i Sverige. Vid beaktande av humanitära skäl för uppehållstillstånd måste särskild hänsyn tas till barnets bästa.

Vad är barnets bästa?

Vad ett barns bästa är måste bedömas i varje enskilt fall. Principen om barnets bästa i Barnkonventionen är långtgående och ställer höga krav på konventionsstaterna. Att barnets bästa skall komma i främsta rummet utesluter dock inte att

andra hänsyn får tas. Men det som är bäst för barnet skall i första hand vara vägledande vid alla åtgärder som rör barn. Vid målkonflikter och tolkningskonflikter bör principen om barnets bästa fungera som ett stöd och rättesnöre. Det är just vid intressekonflikter som principen om barnets bästa blir särskilt viktig - och svår att tillämpa och verkligen leva upp till.

Det fordras en prövning av hur det enskilda barnet kan komma att påverkas av ett visst beslut. Samtliga fakta och omständigheter om barnets behov skall utredas i varje enskilt fall och vägas in i totalbedömningen av frågan om uppehållstillstånd. Enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter skall prövningen om vad som är barnets bästa vara genuin, inte bara en formalitet. I varje enskilt fall skall det finnas utrymme för individuella hänsynstaganden.

Det bör tydligt framgå av enskilda beslut att barnets bästa noga övervägts och ingått i beslutsunderlaget. FN-kommittén har markerat att ansvariga myndigheter bör kunna visa varför de valt ett mindre barnvänligt alternativ, när så skett. Det innebär att bevisbördan läggs på den som inte låter barnets bästa vara avgörande.

I myndighetens beslutsmotivering skall klart beskrivas på vad sätt beslutet tillgodoser barnets bästa och i förekommande fall tydlig motivering ges, varför beslutet ej kunnat beakta barnets bästa. Har myndigheten fattat ett avvisningsbeslut, bör principen om barnets bästa vara vägledande även för hur själva verkställigheten av avvisningen skall genomföras.

Rädda Barnen anser att barnet själv måste få komma till tals och berätta om sina egna skäl och erfarenheter. Vid ett sådant samtal med barnet krävs att de som talar med barnet innehar särskild sakkunskap om barn. Rör det sig om ett ensamkommande flyktingbarn måste särskilda hänsyn och frågeställningar beaktas.

<u>Vem avgör vad som är barnets bästa?</u>

Rädda Barnen anser att den individuella utredningen skall göras av personer med särskild kunskap om barn. De beslutande myndigheterna måste således konsultera sakkunniga personer om barnets behov. Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden får under inga omständigheter underkänna expertutlåtanden om vad som är barnets bästa i ett enskilt fall.

Vilka intressen kan prioriteras framför barnets bästa?

I de fall då ett enskilt barns bästa står i motsättning till ett övergripande samhällsintresse måste en rimlig avvägning ske. Det kan således i vissa fall finnas andra intressen än barnets som prioriteras. Det är oerhört viktigt att i detta sammanhang inte generalisera utan att verkligen ta individuella hänsyn och göra en bedömning i varje enskilt fall.

I de fall då inte ens föräldrarna förmår se till barnets bästa, utan t ex håller barnet gömt på ett sätt som bryter ned det eller när familjen låter barnet få bära ett stort ansvar i kampen för uppehållstillstånd, befrias inte myndigheterna från ansvar för sina egna beslut.

Det är grundläggande i en rättsstat att fastställda lagar och beslut följs och att besluten inte bygger på oriktiga uppgifter. Det är ett starkt samhällsintresse att den som inte följer de givna reglerna inte kommer i ett bättre läge än den som följer dem. Det är dock i dessa fall som det föreligger en stor risk att barn drabbas orättvist hårt.

Fortsatt debatt

Hur principen om barnets bästa omsätts i praktiken kommer att vara beroende av den tid och det samhälle den kommer att verka i. Det kommer aldrig att finnas ett givet svar, som sedan alltid skall gälla. Det är heller inte meningen, utan en kontinuerlig diskussion om vad som är barnets bästa måste alltid finnas i ett dynamiskt samhälle.

På frågan om vad som är barnets bästa finns det inga enkla eller självklara svar, utan ambitionen måste vara att i varje enskilt fall söka lösningar som blir till barnets bästa. Rädda Barnen anser att riktmärket skall vara att synen på barnet, som uttrycks i de grundläggande principerna i Barnkonventionen, inarbetas som en naturlig del i beslutsfattandet hos myndigheterna. Rädda Barnen anser att ansvarig myndighet är skyldig att visa respekt för barnet, att utreda vad som är barnets bästa och att utröna hur det kan tillgodoses.

Konkreta förslag till ändringar i utlänningslagen (1989:529) (UtlL) för att bättre uppfylla Barnkonventionen

Artikel 1 (definition av barn)

Rädda Barnen anser att reglerna i 6 kap UtlL angående förvar av barn skall ändras till att omfatta barn under 18 år.

Rädda Barnen anser dessutom att det i lagen skall införas ett förbud mot att ta barn under 18 år i förvar överhuvudtaget.

Artikel 3 (barnets bästa)

Rädda Barnen anser att, såsom den Flyktingpolitiska kommittén föreslår i betänkandet SOU 1995:75, de generella förutsättningarna för uppehållstillstånd i 2 kap UtlL bör kompletteras med en bestämmelse där det föreskrivs att det vid tillståndsprövningen särskilt skall beaktas vad hänsynen till barns hälsa, utveckling och allmänna bästa kräver.

Rädda Barnen vill dock understryka att principen om barnets bästa i artikel 3 i Barnkonventionen får innehåll och relevans först när den tillämpas i betydelsen "det som är bäst för det enskilda barnet". Det viktiga är att man i varje enskilt fall utgår från det enskilda barnet och dess behov. Principen om barnets bästa är en viktig etisk grundregel.

Rädda Barnen anser dessutom att det i UtlL bör införas en bestämmelse om att det i myndigheternas beslutsmotiveringar skall framkomma på vad sätt beslutet tillgodoser barnets bästa och i förekommande fall tydlig motivering ges, varför beslutet ej kunnat beakta barnets bästa.

Artikel 7 (rätten till sitt ursprung)

Rädda Barnen anser att en regel bör föras in i 2 kap UtlL om rätt till tidsbegränsat uppehållstillstånd i de fall en faderskapsutredning pågår eller kan beräknas pågå.

Artikel 9 (åtskiljande från föräldrar)

Rädda Barnen anser att verkställighet av ett avvisningsbeslut skall inhiberas då en familj riskerar att splittras.

Rädda Barnen anser att reglerna i 6 kap UtlL om att ett barn inte får skiljas från sin vårdnadshavare genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar även bör omfatta den som har det **faktiska** vårdnadsansvaret för barnet. Enligt nuvarande regler omfattas endast barnets legala vårdnadshavare.

Artikel 10 (familjeåterförening)

Rädda Barnen anser att Sverige måste arbeta mer effektivt och aktivt, med principen om barnets bästa som riktlinje, för att uppfylla Barnkonventionens bestämmelse att ansökningar om familjeåterförening skall behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt.

Handläggningen av familjeåterföreningsärenden tar lång tid och det är många gånger praktiskt svårt att få en familjeåterförening till stånd. De hårda formaliakrav som Statens invandrarverk uppställer är ofta i princip omöjliga att uppfylla för de sökande.

Artikel 12 (rätt att bli hörd)

Rädda Barnen anser att reglerna i 11 kap UtlL angående muntlig handläggning i asylärenden bör utvidgas till att omfatta att varje barn bör höras. Vid samtal med barn krävs att de som talar med barnet innehar särskild sakkunskap om barn.

Artikel 37 (frihetsberövande)

Rädda Barnen anser att det strider mot Barnkonventionens anda och intentioner att ta barn under 18 år i förvar.

Rädda Barnen föreslår ett förbud mot förvarstagande av barn under 18 år.

Folkrättsligt bindande dokument

När Sverige ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter 1990 innebar det ett ställningstagande och ett ansvar för staten att arbeta för att förverkliga de rättigheter som varje barn har rätt till.

Ytterligare förslag

För ytterligare resonemang, ställningstaganden och förslag från Rädda Barnen hänvisas till rapporterna Sviker Sverige flyktingbarnen? (1995) och Humanitära skäl hos asylsökande barnfamiljer (1994) samt remissvaret på Flyktingpolitiska

kommitténs betänkande (SOU 1995:75). I rapporten Sviker Sverige flyktingbarnen? påvisar Rädda Barnen flyktingbarnens rättsliga ställning inom skilda områden i Sverige idag. Frågor som lyfts fram är bl a ett asylsökande barns rätt till skolundervisning, sjukvård och medborgarskap.



SVENSKA BARNLÄKARFÖRENINGEN
Swedish Paediatric Society

1996 05 14

Barnkommittén
Barnkonventionen och
Svensk Rätt
Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Fax 08 213406

Hearing den 23 maj 1996

Under senare år har vi barnläkare gång på gång konstaterat att inte bara beslutande och verkställande myndigheter utan även regeringen på högsta nivå brutit mot FN:s konvention om barnets rättigheter. Detta säger vi med den utgångspunkten att vi agerar utifrån vår profession och inte politiskt, vilket många gånger misstolkats. Vi arbetar utifrån våra etiska regler som i vårt fall som läkare sammanfaller med konventionen om de mänskliga rättigheterna och i detta sammanhang barnkonventionen. Detta gör vi utan politisk värdering - för oss är det människan som kommer i första rummet.

Vi vill vid denna hearing med barnkommittén särskilt framhålla följande.

Artikel 2 och 24
För oss barnläkare innebär dessa artiklar att alla barn som befinner sig i vårt land oavsett vilket status de har skall ha rätt till förebyggande vård, medicinsk utredning och behandling, rehabilitering och omsorg som vi erbjuder svenska barn. Så är det inte i praktiken idag. Alla barn skall ha rätt till sjukvård och vårdcentral och sjukhus får ej vara en väg för verkställande myndigheter att gripa gömda flyktingbarn.

Barn får ej straffas för vad vuxna, föräldrar eller andra inom familjen, har gjort. Det finns flera flagranta exempel på att detta sker.

Handläggningstider för barnfamiljer kan utsträcka sig över flera år. Statistik från Statens Invandrarverk anger att upp mot 3 000 barnhushåll får vänta tre år eller längre på avvisningsbeslut. Denna tid av osäkerhet och väntan innebär en svår psykisk press för barnen vilket också bekräftas av olika undersökningar och bedömare. Det är en situation som ej är

förenlig med barnkonventionen och som ej heller skulle accepteras om det gällde svenska barn.

Artikel 3
Barnets bästa - kravet att beakta barnets bästa är alltid absolut. Varje beslut måste vara individuellt och varje barns bästa måste noga analyseras. Inget beslut som gäller ett barn får fattas utan att konsekvenserna för barnets bästa analyserats och framförts. Den beslutande myndigheten måste i sina beslutsmotiveringar klargöra hur avvägningen med hänsyn till barnets bästa skett i det enskilda fallet. Så sker inte idag.

Förtroendeklyfta mellan profession och myndigheter inkluderande regeringen
Vi har vid upprepade tillfällen upplevt hur utlåtanden gjorda efter ingående undersökningar av många gånger nationellt och internationellt ledande expertis rörande barnets kroppsliga och/eller psykiska tillstånd ej har tagits på allvar eller misstolkats. Vidare har man inom vårt område ej haft kompetenta förtroendeläkare som kunnat medverka till en riktig tolkning av utlåtandena. Följden har blivit att man tagit beslut på felaktiga grunder. Sakliga argument väger mycket lätt när det är politik som styr. Vi ser mycket allvarligt på denna brist på förtroende från regeringens och myndigheternas sida, en brist som i första hand slår tillbaka på barnen som därför far mycket illa.

Vi barnläkare som besitter en kunskap om friska och sjuka barn är förvånade över att denna vår kunskap utnyttjas i en så liten grad som den görs i dessa sammanhang. Hösten 1995 var vi fyra tunga organisationer (Svenska Barn- och ungdomspsykiatriska föreningen, Svenska Psykologförbundet, Akademikerförbundet, SSR samt Svenska Barnläkarföreningen) som ställde sina kunskaper till förfogande utan något egentligt gensvar.

Utlänningslagen visavi andra lagar och konventioner
Vi anser att lagen om vård av unga står över utlänningslagen och att hävda motsatsen vid bedömning av flyktingbarns asylärenden är en rättstillämpning som strider mot barnkonventionen. Vidare är det klart att barnkonventionen har företräde inför Wien-konventionen (ambassadpersonal) vilket Utlänningsnämnd ej beaktar vad gäller t ex barnen Fernandos.

Verkställighet
Slutligen vill vi poängtera att barnkonventionen gäller även efter det att avvisningsbeslut fattats. Det är Sveriges och därmed dess regerings skyldighet att se till att så sker. Barn och ungdomar i vårt land såg i vintras hur en verkställighet av ett avvisningsbeslut genomfördes på ett mycket brutalt sätt. Polisen bröt där mot en rad artiklar i barnkonventionen (t ex 3, 9, 24, 37). Vi har i dessa dagar fått erfara att bl a en 15-årig flicka som protesterade och som spottade på en polisman dömts till böter. Vad händer med myndigheten som bröt mot inte bara barnkonventionen utan även mot vår lag?

För Svenska Barnläkarföreningen

Tor Lindberg
Professor

SVENSKA FLYKTINGRÅDET
SWEDISH REFUGEE COUNCIL
CONSEJO SUECO DE REFUGIADOS
LE CONSEIL SUÉDOIS POUR LES RÉFUGIÉS

Erling Skoglund
Ingemar Strandberg

Barnkommittén
Barnkonventionen och svensk rätt
Attn: Carin Jahn
Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

1996-05-10

Barnets bästa - särskilt med tanke på barn i utlänningsärenden

Principen om "barnets bästa" uttrycks i artikel 3 i 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter - barnkonventionen. Principen används till ledning för beslut som gäller vårdnad, umgänge, adoption, fosterplacering, omhändertagande av barn, utbildning osv. Innebörden av principen är att vid beslut och åtgärder som rör barn skall den lösning ha prioritet, som kan bedömas vara den bästa för barnet. Principen om barnets bästa är väletablerad i det internationella regelsystemet och generellt även i nationell lagstiftning. I Sverige är principen fast förankrad.

I 1948 års FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna framhålls att alla de fri- och rättigheter som anges i deklarationen, gäller för alla människor utan åtskillnad av något slag, såsom ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt. I samma deklaration har FN proklamerat, att barn har rätt till särskild omvårdnad och hjälp.

De stater, som undertecknat barnkonventionen
erkänner att barnet för att uppnå fullständig och harmonisk utveckling av sin personlighet, bör växa upp i en familjemiljö, i en omgivning av lycka, kärlek och förståelse,
anser att barnet tillfullo bör förberedas för ett självständigt liv i samhället och uppfostras enligt de ideal som proklamerats i FN:s stadga, och särskilt i en anda av fred, värdighet, tolerans, frihet, jämlikhet och solidaritet,

Kungsgatan 5
114 25 STOCKHOLM
Telefon:
08-21 16 05
Telefax:
08-21 16 85
Postgiro: 35 00 14-7
Org. nr: 802006-9897

SVENSKA FLYKTINGRÅDET
SWEDISH REFUGEE COUNCIL
CONSEJO SUECO DE REFUGIADOS
LE CONSEIL SUÉDOIS POUR LES RÉFUGIÉS

Erling Skoglund
Ingemar Strandberg

beaktar att barnet på grund av sin fysiska och psykiska omognad behöver särskilt skydd och särskild omvårdnad, innefattande lämpligt rättsligt skydd, såväl före som efter födelsen.

Det finns en mångfald internationella instrument som innefattar principen om barnets bästa. Svenska flyktingrådet vill här hänvisa till vad som särskilt anförs om principen om barnets bästa i FN:s riktlinjer om flyktingbarn (Refugee Children - Guidelines on Protection and Care") 1994, s 21 ff) samt i boken "Unaccompanied Children - Care and Protection in Wars, Natural Disasters, and Refugee Movements", Everett Ressler m fl, 1988, s 227 ff).

Barnkonventionen tillförsäkrar alla barn - även asylsökande - internationellt accepterade och grundläggande rättigheter. Vissa av dessa genomsyrar konventionen: a) principen om barnets bästa, som alltid skall komma i främsta rummet, b) förbud mot diskriminering och c) rätten för barnet att delta i frågor som rör barnet. Den grundläggande strävan är att tillförsäkra barnet rätt till överlevnad och utveckling (artikel 6).

Svenska regler som handlar om barn och ungdomar utgår från principen om barnets bästa. I regeringsformen 1 kap 2 § slås vakt om den enskildes välfärd i olika avseenden och denna välfärd är ett grundläggande mål för den offentliga verksamheten.

Detta synsätt präglar sedan länge svensk familje- och sociallagstiftning. Barn skall skyddas mot att "fara illa" och de skall få leva i trygghet och omtänksamhet och under gynnsamma utvecklingsbetingelser fysiskt, psykiskt och socialt.

De barn som av olika skäl ändå "far illa" skall få adekvat hjälp, exempelvis insatser till att förbättra den miljö de lever i, eller flyttas till lämpligare miljö.

När socialtjänsten handlägger frågor om "barn som far illa" sker det med sikte på att finna den lösning och den åtgärd som kan bedömas vara den "bästa för barnet", med tanke på både den aktuella situationen och barnets framtida utveckling. Detta sker vid utredningar för eventuellt omhändertagande av barn. Till sin hjälp har man social, pediatrisk, barnpsykiatrisk och psykologisk expertis för att få ett helhetsperspektiv som inkluderar bakgrund, nusituation och framtid samt familj och övrig miljö.

Kungstensgatan 5
114 25 STOCKHOLM
Telefon: 08-21 16 05
Telefax: 08-21 16 85
Postgiro: 35 00 14-7
Org. nr: 802006-9897

SVENSKA FLYKTINGRÅDET
SWEDISH REFUGEE COUNCIL
CONSEJO SUECO DE REFUGIADOS
LE CONSEIL SUÉDOIS POUR LES RÉFUGIÉS

Erling Skogland
Ingemar Strandberg

När det gäller asylsökande barn, med eller utan föräldrar eller anhöriga, är det realistiskt att beakta dem som "barn som farit illa". Utredningen tar då sikte på att få en bild av deras bakgrund och erfarenheter för att förstå deras reaktioner och kunna ge adekvat hjälp. Samtidigt får man en möjlighet att bedöma vad en eventuell avvisning till hemlandet skulle kunna innebära.

Det räcker alltså inte att endast konstatera om barnet är sjukt eller friskt. Bedömningen måste nämligen inkludera barnets livsvillkor och utvecklingsbetingelser för att bli rättvisande och meningsfull. Somliga barn kan ha klarat miserabla förhållanden överraskande bra, men detta är inget skäl för att de skall behöva fortsätta ett liv i elände. Andra barn kan ha reagerat med sjukdomar, rädsla, beteendestörningar eller på annat sätt. Givetvis skall de ha hjälp med detta, men det avgörande är att söka eliminera det som förorsakar reaktionerna respektive att söka förebygga och förhindra att barn drabbas av sådant vi anser vara skadligt för hälsa och personlighetsutveckling. Annars: Den illa far - den illa gör!

Det karaktäristiska för barn är att de är beroende. Barn är individer i utveckling beroende av en ansvarstagande, trygg och kompetent omgivning. De har ett annat tidsperspektiv och en annan känslighet än vuxna. De erfarenheter de drabbas av får en avsevärt större genomslagskraft och generaliseringseffekt, eftersom de saknar överblick och jämförelsemöjligheter, och detta är mer markant ju yngre de är.

Vissa åtgärder för "barnets bästa" är allmängiltiga, och de behoven är oftast uppenbara: att garantera trygghet till liv och lem, mat, husrum, kläder, sjukvård, skolgång, aktivitets- och andra lekmöjligheter.
Andra är personligt specifika och förutsätter noggrann individuell bedömning för att hitta den lösning, som för det enskilda barnet nu och på sikt kan gynna dess utveckling.

Detta är naturligtvis en svår bedömning att göra, men det är nödvändigt att ändå försöka göra den på basis av tillgängliga fakta och nuvarande kunskap och erfarenheter.
Just detta handlar "barnets bästa" om, det vill säga att myndigheter inför varje beslut som rör barn måste söka bilda sig en uppfattning om vad som rimligen vore "det bästa" för det aktuella barnet.

Kungstensgatan 5
114 25 STOCKHOLM
Telefon: 08-21 16 05
Telefax: 08-21 16 85
Postgiro: 35 00 14-7
Org. nr: 802006-9897

SVENSKA FLYKTINGRÅDET
SWEDISH REFUGEE COUNCIL
CONSEJO SUECO DE REFUGIADOS
LE CONSEIL SUÉDOIS POUR LES RÉFUGIÉS

Erling Skoglund
Ingemar Strandberg

Socialstyrelsen har utfärdat riktlinjer för sådan utredning som rör barn i utlänningsärenden. (Se bifogad kopia SOSFS 1990:27.) Dessa riktlinjer visar god överensstämmelse med vad redan Invandrarpolitiska kommittén rekommenderade i sitt betänkande "Invandringspolitiken" (SOU 1983:29).

Sammanfattningsvis kan man säga, att om utlänningsärenden som rör barn handläggs på samma sätt som socialtjänsten handlägger och utreder omhändertagandeärenden, så är förutsättningarna goda, att man finner en väg att tillämpa principen om barnets bästa även på utlänningslagstiftningens område.

Kungstensgatan 5
114 25 STOCKHOLM
Telefon: 08-21 16 05
Telefax: 08-21 16 85
Postgiro: 35 00 14-7
Org. nr: 802006-9897

SVENSKA IRAN KOMMITTÉN
För försvar av de mänskliga rättigheterna i Iran

Anförande vid hearing, anordnad av BARNKOMMITTEN, Barnkonventionen och svensk rätt. Torsdagen den 23 maj 1996.

Med tanke på att konv. om barnets rättigheter enligt folkrätten är rättsligt bindande och artikel 4 i konventionen ålägger konventionsstaterna att vidta lagstiftnings- och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns, är det glädjande att regeringen genom barnkommittén vill placera "Barnets bästa" i fokus. Barnets bästa i artikel 3 får inte bli en kautschukparagraf som utnyttjas godtyckligt i olika syften. Därför borde regeringen inte heller dra sig för att i vissa fall besluta om tillämpningsförordningar.
Inför ratificeringen av konventionen 1990 skrev regeringen att
" man kan vara tveksam om huruvida svensk rätt eller praxis i alla detaljer överensstämmer med konventionens krav."

När det gäller utredningen Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv har Svenska Irankommittén valt att begränsa sina synpunkter till kap 9 - Barnkonventionen och utlänningslagen. Vi har då kunnat ställa oss bakom Svenska flyktingrådets yttrande och ansluta oss till den helhetssyn på Barnets Bästa som genomsyrar remissvaret.

SIK vill emellertid :

1) understryka och ytterligare argumentera för den del i remissvaret som säger "att även gömda barn bör få samma rätt och möjlighet till sjukvård och till förskola och skolgång på samma villkor som svenska barn."

De gömda barnen lever under exceptionellt svåra förhållanden och kräver särskild uppmärksamhet.Om de hålls gömda p g a ett utvisningsbeslut, så har de hamnat i den situationen utan egen förskyllan.

2) framhålla att eftersom nya lagbestämmelser i Utlänningslagen är att vänta om några månader, så rekommenderar vi att Barnkommittén föreslår övergångsbestämmelser för vissa aktuella barnfamiljer som erhållit avvisningsbeslut enligt nuvarande bestämmelser.

De gömda barnen och utlänningslagen

Beträffande de gömda barnen bör fastställas att vårdinstitutioner och skolor betraktas som "fria zoner" där polisen eller annan myndighet ej skall ha rätt att efterfråga eller gripa gömda barn.

Sjukvård för barn till asylsökande

Här kan Artikel 24, punkt 1 i barnkonventionen åberopas, som talar om "barnets rätt att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och rätt till sjukvård och rehabilitering." Stöd för detta kan läsas i Socialdepartementets bok "KÄRA FN JAG MÅR BRA MEN...", som anknyter till barnets rättigheter, med underrubrik: Första rapport av Sverige. Hänvisning till sidan 88 punkt 2 - Citat:"Vidare har det understrukits att asylsökandes behov måste bedömas i perspektivet av att det kan dröja månader innan han eller hon har möjlighet att få

Svenska Irankommittén
Box 8109
171 08 Solna

Tel: 08-85 65 49
Fax: 08-85 65 49
Pg. 490 86 28-3

annan vård än akutvård. Detta har särskilt stor betydelse när det gäller barn. Invandrarverket och socialstyrelsen har därtill deklarerat att barn i asylsökande familjer skall erbjudas all somatisk sjukvård som inte kan vänta sex månader utan att sjukdomstillståndet förvärras."
Socialstyrelsen har också poängterat att psykiska symtom och störningar som ångest och depressioner kräver akuta åtgärder.

Obs! De så kallade gömda barnen kan inte utnyttja de rättigheter som övriga barn har tillgång till!

Skolgång för barn till asylsökande

Tillämpningsföreskrifter till skollagen 6 kap 1-6 §§
Särskilda föreskrifter

1§. Barn som vistas i Sverige i avvaktan på beslut i ärende om uppehållstillstånd eller under liknande omständigheter och som skulle ha vanlig skolplikt, om de var bosatta i riket, skall tas emot i grundskolan i den kommun där de vistas, så snart skolgång är lämplig för dem med hänsyn till deras förhållanden.

3§. Skolöverstyrelsen får i enskilda fall medge att ett barn tas emot i specialskolan trots att barnet inte är bosatt i Sverige om
1. barnet vistas i Sverige i avvaktan på beslut i ärende om uppehållstillstånd eller under liknande omständigheter eller
2. det finns andra skäl, som att barnet är svenskspråkigt.
Elever som tas emot i specialskolan med stöd av denna paragraf har inte rätt att av statliga medel få ersättning för resor mellan skolan och hemorten i utlandet.

Obs! I skollagen finns inga undantag för de gömda barnen, men skolgång förvägras dem p g a att de tvingas hålla sig undan.

Utöver förslaget om "Frizoner" föreslås att i utlänningslagen införes en passus som kan tillämpas i extremfall av typen "de gömda barnen."

Övergångsbestämmelser

Beslut om avvisningar av flera barnfamiljer har på senare tid fattats av invandrarverket och utlänningsnämnden. En del fall har upprört allmänheten just för att barn kommit i kläm. Överklagningar har fått stöd av jurister, barnläkare, barnpsykiatrar eller barnpsykologer och inte minst av många frivilligorganisationer.

För att komma tillrätta med den förtroendeklyfta som uppstått bör

Barnkommittén föreslå övergångsbestämmelser som ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd enligt följande:
för
1) Flyktingfamiljer med barn födda i Sverige och som bott i landet minst 2 år.

2) Flyktingfamiljer med barn som gått på låg-, mellan- eller högstadiet minst 2 år.

3) Övriga barnfamiljer som i sin ansökan åberopat förföljelse i hemlandet p g a etniska, religiösa eller politiska skäl.

Som stöd för förslagen bör artiklarna 13 punkt 2 och 14 punkt 1 i Almänn förklaring om de mänskliga rättigheterna, vara relevanta. Dessa säger att "Envar har rätt att lämna varje land, inbegripet sitt eget, och återvända till sitt eget land" och att "Envar har rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse."

Detta kan i sin tur kopplas samman med barnkonventionens Artikel 22 punkt 1 som gäller "barn som söker flyktingstatus eller anses som flykting i enlighet med tillämplig internationell eller nationell rätt och tillämpliga förfaranden, oberoende av om det kommer ensamt eller är åtföljt av sina föräldrar eller någon annan person,....."

Beträffande punkt 3 som gäller "Övriga familjer" kan kanske i något fall bevekelsegrunderna för asyl vara tveksamma. Skulle då ett avvisningsbeslut bli nödvändigt är det viktigt att motiveringarna är sådana att de inte av allmänheten uppfattas som stötande för vår allmänna rättskänsla och humanitära tradition.

En generös tolkning i humanitär anda borde vara vägledande för de instanser som har att handlägga ärenden där barn är involverade. Bättre fria än fälla bör, som i andra sammanhang, gälla även här.

Till sist bör, i det arbete som Barnkommittén har framför sig, Artikel 41 uppmärksammas som säger att:

"Ingenting i denna konvention skall inverka på bestämmelser som går längre vad gäller att förverkliga barnets rättigheter och som kan finnas i
(a) en konventionsstats lagstiftning; eller
(b) för den staten gällande internationell rätt."

På Svenska Irankommitténs vägnar

Hans Bäckman
Ordf.

Bilaga 2

Svenska Röda korset
Centralstyrelsens sekretariat
Flyktingenheten
Ingrid Krogius
1996-05-13

Svenska röda korsets synpunkter om "barnets bästa" i förhållande till utlänningslagstiftningen och konflikter mellan barnkonventionen och svensk utlänningsrätt

Svenska röda korset yttrade sig 900125 beträffande överensstämmelsen mellan barnkonventionen och svensk lagstiftning. Vi utgick i det yttrandet från att Sverige skulle tillämpa en generös tolkning av lämpliga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder.

Svenska röda korset är i stort positivt till de lagändringar rörande barn som föreslagits av Flyktingpolitiska kommittén i SOU 1995:75. Vi har framfört att en inkoorporation i svensk lag av barnkonventionen bör övervägas.

Barnets bästa

Svenska röda korset har haft den uppfattningen att vår utlänningslag i princip är bra, men att sättet som den tillämpats de senaste åren har visat på en hårdnande praxis. Bl a Praxisutredningen (SOU 1994:54) noterar också en generellt nedåtgående trend både för konventionsstatus, de facto status och för humanitära skäl. I utlänningslagen finns möjligheten att ge uppehållstillstånd i rent humanitära ärenden, dvs i fall där en asylsökande p g a sjukdom eller andra personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd, i praxis tillämpas detta dock mycket restriktivt. Finns det barn i denna typ av ärenden anser vi att de ofta kommer i kläm. I dessa ärenden har praxis enligt vår uppfattning skärpts väsentligt på 1990-talet. Här ser vi att den restriktiva tillämpningen i högre utsträckning är ett problem än utlänningslagstiftningen.

I vårt remissyttrande över flyktingpolitiska kommitténs förslag SOU 1995:75 har vi bl a framfört följande:
-Svenska röda korsets grundinställning är att alla människor med skyddsbehov skall få skydd.
-Svenska röda korset instämmer i att en utgångspunkt för invandringsregleringen måste vara att de internationella åtaganden som Sverige gjort skall respekteras, gentemot såväl skyddsbehövande som anhöriga m.fl.
-När det gäller humanitära skäl anser vi givetvis att de måste finnas kvar. Praxis bör inte vara alltför restriktiv.

-Vi har starkt kritiserat en skrivning i betänkandet (s. 239) där det bl.a. sägs att intresset av att ett handikappat eller sjukt barn, som inte kan få hjälp i sitt hemland, måste vägas mot de ekonomiska konsekvenser ett uppehållstillstånd medför i form av tillstånd även för barnets anhöriga. Intresset av att ett allvarligt sjukt barn ska få stanna i Sverige kan aldrig få stå tillbaka för ekonomiska överväganden.

Röda korset anser att det är av största vikt att sjuka och handikappade barn som riskerar att påverkas på ett livsavgörande sätt i sin utveckling inte sänds tillbaka till hemländer där de inte kan få någon vård.

I en del fall där asylskälen inte räcker till men där det finns humanitära skäl kan en argumentering utifrån barnets bästa enligt artikel 3 i barnkonventionen vara det enda som kan finnas kvar för att motivera ett uppehållstillstånd i ett asylärende. Som vi ser det är det ytterst svårt att rent generellt komma fram till en tolkning av vad som kan utgöra "barnets bästa" i ett globalt perspektiv. Vi tror att man måste göra en individuell prövning i varje fall. Vem kan bäst bedöma vad som är ett "barns bästa" i olika sammanhang, kan en svensk barnpsykolog göra det bättre än t ex en mormor i Somalia? Vi tror inte att det bästa för alla barn är att få uppehållstillstånd i Sverige, men man kan inte heller bortse från att många flyktingfamiljer kommer från länder i kaos, krig eller diktatur. Bedömningen om "barnets bästa" i asylärenden måste noga diskuteras av barnkommittén.

Under årens lopp har ju de långa väntetiderna ofta gjort att barn hunnit rota sig så pass i det svenska samhället att det har tett sig inhumant att avvisa barnfamiljer från Sverige. Vi anser att ett sätt att komma till rätta med detta förhållande är att väntetiderna inte blir för långa.

Ett antal barnpraxisbeslut har gällt de senaste åren, det sista genom barnpraxis-förordningen 1994:189. Dessa barnpraxisbeslut har väsentligen urvattnats genom en rigorös tillämpning av undantagen till dem. Resultatet har i många fall blivit skrämmande. Det har funnits fall där familjer fått avslag på barnpraxis eftersom ett barn snattat i en affär eller råkat i slagsmål. Konsekvenserna blir orimliga när ett barn på detta sätt belastas med bördan att vara den som orsaktat hela sin familjs avslagsbeslut.

Det finns en del barn i Sverige som kommit hit ensamma och i fel identitet. Situationen för dessa barn är mycket svår, de vågar inte träda fram eftersom de riskerar att få sina tillstånd återkallade. De har blivit tillsagda att inte berätta något om sitt ursprung. Dessa fall måste man göra något åt. Ett sätt kan till exempel vara att ge dessa barn en tidsfrist under vilken de kan träda fram i sin rätta identitet utan att riskeras att skickas tillbaka till hemlandet. Barnkommittén bör också titta noga på denna fråga.

Familjeåterförening och barns rätt till sina föräldrar

En annan fråga som enligt Röda korsets uppfattning är av yttersta vikt när det gäller barns ställning i utlänningsrätten är barnens rätt till sina föräldrar. Vi anser att det är

ytterst viktigt att Barnkommittén här närmare tittar på de olikheter som faktiskt finns beträffande svenska barns rätt till sina föräldrar och utländska barns rätt till sina föräldrar. Detta aktualiseras inte minst i familjeåterföreningsärenden som ofta rätt lättvindigt avslås av myndigheterna, medan svenska barn har en mycket långtgående rätt till sina föräldrar. Ett barn som är i tonåren har inte mindre behov av sina föräldrar (barn i tonåren som kommit till Sverige har enligt nuvarande praxis ingen självklar rätt att få hit sina föräldrar på anknytning).

Vi har också noterat att flyktingpolitiska kommittén ansett att möjligheten för anhöriga att få uppehållstillstånd utgör ett instrument för invandringsreglering vilket är en oroande utveckling i synen på familjeåterförening.

Svenska röda korset har avstyrkt ett förslag till ändring av 2 kap.4 paragrafen punkt 2 i UtL att "en utlänning som är under 18 år och ogift samt....*omedelbart* före dennes bosättning i Sverige varit hemmavarande barn". Ordet omedelbart är enligt vår mening alltför starkt och kan leda till orimliga konsekvenser i enskilda fall. Vi anser dessutom att man måste vara flexibel även med barn som inte varit "hemmavarande" och ta hänsyn till fall där minderåriga barn inte ingått i hushållsgemenskapen. Vi vill ånyo erinra om det exempel vi förde fram till kommittén under utredningsarbetet:

> En förälder finns i Sverige. Barnet bor hos den andre föräldern, eller annan släkting, som ansvarar för barnet. Situationen förändras, denne kanske avlider, och därmed kan barnet stå utan försörjare eller bli lämnad till person de har svagare anknytning till än föräldern i Sverige. Svenska Röda korset vänder sig mot en hårdnande praxis i denna typ av ärenden. Röda korset har vid ett flertal tillfällen erfarit att invandrarverket bedömer en anknytning till person utom kärnfamiljen som starkare än anknytningen till modern/fadern i Sverige.

Ensamma minderåriga barn, där föräldrarna är döda eller försvunna bör kunna återförenas med äldre syskon i Sverige om ingen annan lösning finns. Till stöd för detta vill vi erinra om art. 22.2 i barnkonventionen, enligt vilken konventionsstaterna "skall samarbeta i varje ansträngning som görs av Förenta nationerna och andra behöriga mellanstatliga organisationer...för att spåra föräldrarna eller andra familjemedlemmar till ett flyktingbarn i syfte att erhålla den information som är nödvändig för att barnet skall kunna återförenas med sin familj". Vi anser att man särskilt måste ta hänsyn till utsatta barn i en sådan situation, inte minst utifrån ett globalt perspektiv eftersom de ofta befinner sig i flyktingläger i u-länder och därmed utgör en ytterligare belastning för landet i fråga. I sammanhanget kan också erinras om UNHCRs internal Note on Family Reunification från 1983 där följande fastslås: " An unaccompanied minor child should be reunited as promptly as possible with his or her parents or guardians as well as with siblings".

I Invandrarverkets beslutsmotiveringar idag kan man finna att barn, som man anser skickats till Sverige av föräldrarna för att resten av familjen ska ha möjlighet att komma hit, får avslag när de söker återförening med sina familjer. Motiveringen är att en återförening kan ske i ett annat land, ibland trots att föräldrarna är på flykt. Naturligtvis finns det fall där återförening kan ske i annat land än Sverige. Vi understryker dock vikten av att alltid ha barnets bästa för ögonen. Avslås en förälders ansökan om uppehållstillstånd med hänvisning till att att återföreningen kan ske i annat

land, måste verket noga undersöka, innan beslut fattas, om återförening överhuvudtaget är möjlig i det land föräldern befinner sig i. Släpps barnen in i landet? Vilken är föräldrarnas status i landet? Hur lever hon/han? Kan verket få hjälp av UNHCR eller NGOs att undersöka villkoren? Frågorna är många men svaren bör finnas innan en ansökan avslås.

Svenska röda korset anser att det är av yttersta vikt att Invandrarverket tillsammans med Utrikesdepartementet och Rikspolisstyrelsen bör överlägga om hur handläggningen av ansökningar om återförening mellan ensamma barn och deras föräldrar kan uppfylla kraven i barnkonventionens Art. 10. Vi har också betonat vikten av ett flexibelt synsätt vid handläggningen av familjeåterföreningsärenden när dokumentation saknas. Enligt UNHCRs rekommendationer får inte enbart en sådan omständighet utgöra hinder för bifall.

Bilaga 2

Svenska Scoutförbundet
ANSLUTET TILL
WORLD ASSOCIATION OF GIRL GUIDES AND GIRL SCOUTS
och
THE WORLD ORGANISATION OF THE SCOUT MOVEMENT

Tjänstestalle, Handläggarens namn
EMR

1996-05-15

Barnkommittén
Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Hearing-barnkonventionen och svensk rätt

Svenska Scoutförbundet vill framföra följande synpunkter på de konflikter mellan barnkonventionen och svensk rätt som vi önskar att kommittén särskilt skall uppmärksamma.

Svenska Scoutförbundet har FN:s konvention om barnets rättigheter inskrivet i sina stadgar. Konventionen är således ett viktigt ideologiskt instrument i vårt arbete med barn och ungdomar. Svenska Scoutförbundet anser att det är viktigt med ett barnperspektiv i all verksamhet som rör barn. Flyktingbarnet lever i en utsatt situation och har därför ett särskilt starkt skyddsbehov.

Enligt artikel 1 i barnkonventionen definieras ett barn som varje människa under 18 år. Blir barnet enligt landets lagstiftning myndigt tidigare används den åldern som definition. I Sverige är myndighetsåldern 18 år. Utlänningslagen definierar ett barn som någon under 16 år vilket får till följd att barn över 16 år kan tas i förvar på samma sätt som vuxna. Svenska Scoutförbundet anser att barnkonventionens myndighetsålder skall följas.

Artikel 12 i konventionen behandlar barnets rätt till åsiktsfrihet och rätt att bli hörd i domstols- och administrativa förfaranden. Flyktingbarnet kan ha egna asylskäl som kan skilja sig från de vuxnas. Vi anser därför att det är viktigt att även barnet intervjuas och ägnas särskild uppmärksamhet. Trots att det i förarbetena till utlänningslagen (prop 1988/89) framhålls att myndigheterna skall ta särskild hänsyn till barnets situation hörs barnet ofta inte alls. Det blir enbart de vuxnas berättelser som blir avgörande om barnet får stanna. Vi instämmer därför i Rune Backlunds utredning (SOU 1995:55) att barnet ska erbjudas en möjlighet att i den nya utlänningslagen få sina asylskäl prövade. Vi anser vidare att barnet skall höras av personal med adekvat kunskap om barn.

Verkställighet av avvisning och utvisning bör genomföras utan att familjer splittras. Förfarande som skiljer barnet från sina föräldrar strider mot artikel 9 i barnkonventionen och även artikel 8 i Europakonventionen, som numera är svensk lag.

Postadress, Box 49005, 100 28 Stockholm
Gatuadress Igeldammsgatan 22 Stockholm
Telefon 08 - 692 33 00 Telefax 08 - 692 33 03
Telegram Scoutförbundet Stockholm
Bankgiro 446 - 92 68
Postgiro 15 29 - 7

Svenska Scoutförbundet

Ärenden som involverar asylsökande barnfamiljer och ensamma barn utan vårdnadshavare bör behandlas skyndsamt. Rättssäkerheten får dock inte äventyras.

Vid en konflikt mellan utlänningslagen och annan lagstiftning t ex lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) måste barnets skyddsintresse beaktas. Det är orimligt att ett barn som omhändertagits av myndigheterna p g a att barnets liv och hälsa är i fara återlämnas till vårdnadshavaren för att en avvisning ska genomföras. Detta är oförenligt med bl a artikel 19 och hela barnkonventionens anda.

Vi tror att många målkonflikter kan undvikas om artikel 3 i barnkonventionen inkorporeras i utlänningslagen. Ett sådant förfarande skulle ge berörda myndigheter och tjänstemän möjligheten att alltid ta barnets bästa i beaktande när beslut fattas som rör barn.

Med vänlig hälsning

Eva-Maria Rask

Eva-Maria Rask
Förbundssekreterare
Svenska Scoutförbundet

Svenska UNICEF-kommittén
Åsa Johansson
96 05 17

Svenska UNICEF-kommitténs synpunkter om "barnets bästa" i förhållande till utlänningslagstiftningen och konflikter mellan barnkonventionen och svensk utlänningsrätt

Flyktingpolitiken

Svenska UNICEF-kommittén anser att Sverige ska vara en stat som anser det självklart att arbeta för en generös, solidarisk och human flyktingpolitik. Det är särskilt viktigt att uppmärksamma flyktingbarnens sårbara och utsatta situation. Svenska UNICEF-kommittén anser att en mänsklig och liberal flyktingpolitik måste prioriteras framför statens intresse att reglera invandringen av framförallt samhällsekonomiska skäl.

Under senare år har vi kunnat iaktta en mer grundläggande förändring av praxis som allvarligt försämrat situationen för många barn. Det är uppenbart att **humanitära skäl**, såsom barnens psykiska tillstånd liksom deras vistelsetid i Sverige, inte tillmäts samma tyngd som tidigare. Läkare och psykologer från olika enheter runt om i vårt land har rapporterat att deras intyg om barnen numera praktiskt taget aldrig leder till att ett redan fattat avvisningsbeslut upphävs. Samma erfarenheter har vi från Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, som Rädda Barnen driver tillsammans med Svenska Flyktingrådet, Svenska Kyrkan, Caritas och Amnesty.

Det är således inte i första hand lagen i sig som skapar upprörda känslor över hur myndigheterna beslutar i enskilda ärenden, utan tillämpningen. I beslut från Utlänningsnämnden anförs att en **korrekt** tillämpning av den svenska utlänningslagstiftningen står i överensstämmelse med innehållet i Barnkonventionen. Detta då Sverige genom ratificeringen av Barnkonventionen förklarat att den svenska lagstiftningen är i överensstämmelse med Barnkonventionens innehåll. Svenska UNICEF-kommittén ifrågasätter huruvida Utlänningsnämnden i så fall tillämpar lagen korrekt, då beslut fattas som strider mot principerna i Barnkonventionen.

Barnets bästa

Vad ett barns bästa är måste bedömas i varje enskilt fall. Principen om barnets bästa i Barnkonventionen är långtgående och ställer höga krav på konventionsstaterna. Att barnets bästa ska komma i främsta rummet utesluter dock inte att andra hänsyn får tas. Men det som är bäst för barnet ska i första hand vara vägledande vid alla åtgärder som rör barn. Vid målkonflikter och tolkningskonflikter bör principen om barnets bästa fungera som ett stöd och rättesnöre. Det är just vid intressekonflikter som principen om barnets bästa blir särskilt viktig - och svår att tillämpa och leva upp till.

Det fordras en prövning hur det enskilda barnet kan komma att påverkas av ett visst beslut. Samtliga fakta och omständigheter om barnets behov ska utredas i varje enskilt fall och vägas in i totalbedömningen av frågan om uppehållstillstånd. Enligt FN:s

kommitté för barnets rättigheter ska prövningen om vad som är barnets bästa vara genuin, inte bara en formalitet. I varje enskilt fall ska det finnas utrymme för individuella hänsynstagande.

Det bör tydligt framgå av enskilda beslut att barnets bästa noga övervägts och ingått i beslutsunderlaget. FN-kommittén har markerat att ansvariga myndigheter bör kunna visa varför de valt ett mindre barnvänligt alternativ, när så skett. Det innebär att bevisbördan läggs på den som inte låter barnets bästa vara avgörande.

I myndighetens beslutsmotivering ska klart beskrivas på vad sätt beslutet tillgodoser barnets bästa och i förekommande fall tydlig motivering ges, varför beslutet ej kunnat beakta barnets bästa. Har myndigheten fattat ett avvisningsbeslut, bör principen om barnets bästa vara vägledande även för hur själva verkställigheten av avvisningen ska genomföras.

Svenska UNICEF-kommittén anser att barnet själv måste få komma till tals och berätta om sina egna skäl och erfarenheter. Vid ett sådant samtal med barnet krävs att de som talar med barnet innehar särskild sakkunskap om barn. Rör det sig om ett ensamkommande flyktingbarn måste särskilda hänsyn och frågeställningar beaktas.

Hur ska barnets bästa då bedömas? Den djupa klyfta som numera uppstår mellan beslutande myndigheter och barnexperter måste överbryggas. Frågan har väl belysts i flera artiklar i media av såväl Barnombudsmannen som av barnläkare. Större hänsyn måste tas till de bedömningar som görs av kunnigt fackfolk. I stället för att med hjälp av förtroendeläkare överpröva experternas utlåtande bör de senare i stället beredas möjlighet att höras inför dem som ska besluta, på samma sätt som nu sker i förvaltningsdomstolar, exempelvis länsrätten.

Svensk lagstiftning och internationella åtaganden

Det var i början av 1970-talet som den ståndpunkten rättsligt etablerades genom utslag av våra högsta rättsinstanser, att en konvention som Sverige ratificerat saknade betydelse för svensk rättstillämpning om den inte hade införlivats med svensk lagstiftning. Denna ståndpunkt får numera anses ersatt av principen om fördragskonform tolkning. Det är numera en accepterad tolkningsprincip i Sverige att rättstillämpande organ presumerar att svensk intern rätt står i överensstämmelse med internationell rätt sådan den kommit till uttryck i av Sverige ratificerade internationella konventioner. Detta innebär att om en bestämmelse i svensk rätt kan ges mer än en tolkning inom ramen för normalt godtagna tolkningsprinciper, ska det rättstillämpande organet välja den tolkning som överensstämmer med våra internationella förpliktelser. Vändpunkten i synen på relationen mellan nationell lag och en ratificerad konvention kan Högsta domstolens dom i det s.k Tsesis- målet sägas utgöra (NJA 1983 s. 8). HD slog där fast att *"det är naturligt att med utgångspunkt i konventionstexten och tillgängliga förarbeten till konventionen samt vid användande av andra tillgängliga tolkningsdata söka utröna vilken innebörd den bestämmelse i konventionen har som motsvarar viss bestämmelse i den svenska lagen"*. Denna uppfattning om betydelsen i sig av en ratificerad konvention har därefter bekräftats i ett antal senare rättsfall. I rättsfallet NJA 1993 s. 666, som gällde överflyttning av vårdnaden om ett barn (14 år), hänvisade HD sålunda i sina domskäl till Barnkonventionen och dess artikel 3. I rättsfallet NJA 1992 s. 532, som gällde vilken vikt en domstol får fästa vid uppgifter som en frånvarande målsägande lämnat vid

polisförhör, markerade HD att en fördragskonform tolkning ska tillämpas också i situationer, där förarbetsuttalanden och tidigare svensk praxis talar i annan riktning.

Det kan nu alltså konstateras att en ratificerad konvention kan åberopas vid svenska domstolar och även vid administrativa myndigheter och av dem beaktas i tolkningen av svensk lag, även om konventionen inte har införlivats till svensk lag. Barnkommittén bör undersöka i vad mån Invandrarverket och Utlänningsnämnden tillämpar den ovannämnda principen om fördragskonform tolkning.

Sveriges Psykologförbund

1996 05 10

Till
Barnkommittén

Sveriges Psykologförbund vill här uppmärksamma det som vi ser som konflikter mellan svensk rätt, i detta fall särskilt utlänningslagstiftningen, och barnkonventionen. Vi menar också att det finns konflikter mellan olika lagar sett ur barnkonventionens perspektiv.

Sverige har en nationell lagstiftning som ska skydda barnen i utsatta situationer; Föräldrabalken, Socialtjänstlagen och Lagen om vård av unga. Står utlänningslagen över dessa lagar när det gäller barns rättigheter och skydd?

Vi vill i det följande lyfta fram några särskilda situationer där vi bedömer att barnets rättigheter inte tillgodoses.

1. När barnet kommer till Sverige och familjen söker asyl görs en utredning där barnet ibland hörs, ibland inte. Vi menar att varje barn ska ha en egen utredning. Varje barn ska betraktas som en människa med egna rättigheter. I samband med remissvar på SOU:95:75 har vi framfört detta. Renissvaret bifogas.

   Varje barn har rätt att komma till tals! Asylutredningen ska enligt vårt sätt att se göras skyndsamt, men utan att rättssäkerheten sänks.

2. I den nya socialtjänstlagen talas om att socialutredning inte ska ta längre tid än 3 månader för att barnen inte ska utsättas för den påfrestning som det innebär att vänta på ett beslut. Varför tillgodoses inte detta i utlänningslagstiftningen?

3. I samband med asylutredningen gör vi ibland utredningar och skriver intyg, precis som i andra ärenden där vi arbetar med barn som är i behov av utredning. Inom hälso-och sjukvården, socialtjänsten och skolan beaktas innehållet i dessa utredningar och utgör en stark grund för olika ställningstaganden. Varför beaktas inte bedömningar i utlänningsärenden?

4. Flyktingbarnet och familjen kan uppleva stora påfrestningar under asylutredningen. Allvarliga kriser inträffar som kräver behandling inom hälso- och sjukvården. Varför har inte barnen rätt till samma behandling som barn som har uppehållstillstånd?

5. I de fall då beslutet leder till utvisning inträffar en akut kris och familjen är ofta chockad. En vanlig familj som råkar i liknande chock får stöd av samhället och det finns numera ett bra kriesmedvetande på många håll. Varför får inte det utvisningsdrabbade barnet samma stöd?

6. Ett barn som har omhändertagits av socialtjänsten p g a omsorgssvikt hos föräldrarna kan utvisas med förälrarna. Varför har barnets behov av omsorg lägre betydelse än utlänningslagen?

7. I de fall då en familjemedlem saknas och återföreningen skulle vara möjlig finns i dag stora hinder. LVU talar om att man ska främja kontakten med de biologiska föräldrarna när barnen är omhändertagna. Varför är hindren så stora för flyktingbarnen?

Sveriges Psykologförbund vill betona att det i Sverige i dag finns djup kunskap om hur barn tänker och reagerar, och hur följderna kan bli efter traumatiska upplevelser. Barn har en rätt att den kunskapen används och kommer till uttryck i lagstiftning och praxis.
Gör Sverige sitt yttersta för att förverkliga barnens rättigheter?

Långvariga utredningar och svåra uppbrott ger utöver flyktprocessen svåra skador.
Gör Sverige sitt yttersta för att undvika detta?

Vi menar att de lagar som styr vårt dagliga arbete även ska gälla barn som ännu ej har uppehållstillstånd. Vi ska främja goda livsvillkor för alla barn, även flyktingbarnen.

Om barnets rättigheter enligt barnkonventionen inte tillgodoses menar vi att barnets ställning är så svag att det inte uppfyller konventionens krav.

Vi vill att barnets rättsställning stärks och att barnperspektivet ska bli starkare.

Ingela Palmér
2 vice ordförande

UNITED NATIONS
HIGH COMMISSIONER
FOR REFUGEES

Regional Office
for the Baltic and Nordic Countries

Fax: 46 8 457 4887
Tel: 46 8 457 4880

NATIONS UNIES
HAUT COMMISSARIAT
POUR LES REFUGIES

Bureau régional
pour les pays baltes et nordiques

Ynglingagatan 14, 6th flr
S-113 47 STOCKHOLM
SWEDEN

ROBNC/0977/96

10 May 1996

Dear Gabriel Romanus,

I would like to take this opportunity to thank you for the invitation to participate in the Hearing on the relationship between the Convention on the Rights of the Child and Swedish law. Our comments will be limited to the parts of the Convention which relate to children seeking asylum either together with their parents or unaccompanied and the possibility of family reunification.

It might be of interest for you to know that UNHCR and UNICEF recently signed a Memorandum of Understanding aimed at further strengthening the coordination between the two agencies in areas of joint concern. The MOU covers inter alia, advocacy, promotion and strategy-formulation roles, particularly with regard to the Convention on the Rights of the Child, as well as operational and reintegration and rehabilitation activities.

Although UNHCR as an organization cannot ratify the Convention on the Rights of the Child (CRC) the Convention forms a normative frame of reference for our action. It is important in this context to point out the discrepancy in the English text of the CRC and the Swedish translation with regard to the best interests of the child. In the authoritative English text art. 3 reads, "In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration". (Our underlining). The Swedish text apparently is formulated as to give the impression that tbe best interests of the child shall be the primary consideration. The different wording may create conflicts which could be avoided by amending the Swedish text.

Gabriel Romanus
Chairman
Barnkommittén
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

UNHCR believes that it is important to treat the minor first and foremost as a child and only in second hand as an asylum seeker/refugee. The CRC is very clear on this point in article 2 which states the principle of non-discrimination implying that every child within Swedish jurisdiction should be assured the rights of the Convention whether they are Swedish nationals, asylum seekers, refugees or rejected asylum seekers remaining illegally in the country for whatever reason.

The second principle of paramount importance is the individuality of all decisions affecting the child. This is also an important consideration in refugee law when assessing the well-foundednes of an asylum application and even more so when the application concerns a child either accompanied or unaccompanied. This implies that when weighing the best interests of the child against other legitimate interests of the society, the latter considerations cannot automatically override the best interests of the specific child. Each situation has to be carefully examined in a fair procedure in which the best interests of the child is a primary consideration. This means that other interests may be overriding in some cases but not in others depending on how the decision will affect the child in question.

UNHCR does not have an easy answer as to whether a special procedure for unaccompanied minors would be better than the normal procedure. In any case, the special needs of the child should be safeguarded in the chosen procedure. Time is obviously of great importance in deciding cases involving children.

We would like to point to a special problem which may negatively affect all asylum seekers and even more so children. The practice of returning asylum seekers to a so-called safe third country (or country of first asylum) has been commented upon by UNHCR in other connections. If such return is being contemplated regarding an unaccompanied minor the following additional safeguards should be complied with.

(1) Prior to return it should be ascertained that the child will be admitted to the country in question,

(2) The conditions in the country should be thoroughly considered to ensure that the child's life or liberty will not be in danger and

(3) It should also be ascertained that the necessary care is available for the child.

These considerations may very well lead to the conclusion that return to the country of first asylum is not in the child's best interests.

Considering their special situation, refugee children (meaning a person below the age of 18 years) should not be detained. This is of particular importance in the context of unaccompanied refugee children. However, if States do detain children, this should, in accordance with article 37 of the CRC be for the shortest appropriate period of time and as a measure of last resort in order:

(1) to verify identity;

(2) to determine the elements on which the claim for refugee status or asylum is based;

(3) to deal with cases where refugees or asylum-seekers have destroyed their travel and/or identity documents or have used fraudulent documents in order to mislead the authorities of the State, in which they intend to claim asylum; or

(4) to protect national security or public order.

For more information on UNHCR's position on detention of asylum-seekers including

detention of children, I would like to refer to the attached guidelines which were prepared by UNHCR in October 1995.

Finally, we would like to stress the right to family unity which is a fundamental principle of international human rights law and also reflected in articles 9 and 10 of the CRC. This principle should be seen in conjunction with the principle of non-discrimination (art. 2) implying that the State has an obligation to protect the unity of the family irrespective of the status of the persons concerned.

Yours sincerely,

Eva Singer

Hans Thoolen
Regional Representative for the
Baltic and Nordic Countries

PS. My Refugee Law Training Officer, Ms. Eva Singer, will participate in the hearing on 23 May 1996.

NATIONS UNIES

HAUT COMMISSARIAT
POUR LES REFUGIES

UNITED NATIONS

HIGH COMMISSIONER
FOR REFUGEES

UNHCR GUIDELINES ON DETENTION OF ASYLUM SEEKERS

1. The use of detention against asylum seekers is, in the view of UNHCR, inherently undesirable. This is even more so in the case of vulnerable groups such as single women, children, unaccompanied minors and those with special medical or psychological needs.

2. Of key significance to the issue of detention is **Article 31 of the 1951 Convention**. Article 31 exempts refugees coming directly from a country of persecution from being punished on account of their illegal entry or presence, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence. The Article also provides that Contracting States shall not apply to the movements of such refugees restrictions other than those which are necessary and that any restrictions shall only be applied until their status is regularized or they obtain admission into another country.

3. It follows from this Article that detention should only be resorted to in cases of **necessity**. The detention of asylum seekers who come "directly" in an irregular manner should, therefore, not be automatic, nor should it be unduly prolonged. The reason for this is that once their claims have been examined they may prove to be refugees entitled to benefit from Article 31. Conclusion No. 44 (XXXVII) of the Executive Committee on the Detention of Refugees and Asylum Seekers sets the standard in more concrete terms of what is meant by the term "**necessary**". It also provides guidelines to States on the use of detention, and recommendations as to certain procedural guarantees to which detainees should be entitled.

4. The term "**coming directly**" covers the situation of a person who enters the country in which asylum is sought directly from the country of origin, or from another country where his protection could not be assured. It is clear from the travaux préparatoires, however, that the term also covers a person who transits an intermediate country for a short time without having applied for or received asylum there. The drafters of the Convention introduced the term "coming directly" not to exclude those who had transited another country, but rather to exclude those who "had settled temporarily" in one country, from freely entering another (travaux préparatoires A/CONF.2/SR 14 p. 10). No strict time limit can be applied to the concept "coming directly", and each case will have to be judged on its merits. The issue of "coming directly" is also related to the problem of identifying the country responsible for examining an asylum request and granting adequate and effective protection.

5. Given the special situation of a refugee, in particular the frequent fear of authorities, language problems, lack of information and general insecurity, and the fact that these and other circumstances may vary enormously from one refugee to another, there is no time limit which can be mechanically applied associated with the term "**without delay**" [a condition foreseen in Article 31(1)]. Along with the term "**good cause**" [another condition foreseen in Article 31(1)], it must take into account all of the circumstances under which the asylum seeker fled (e.g. having no time for immigration formalities).

6. The term "asylum seeker" throughout the survey and these guidelines also includes individuals who have been rejected from the refugee status determination procedure on purely formal grounds (for example pursuant to the application of the safe third country concept) or on substantive grounds with which UNHCR would not concur (such as in case of persecution by non-State agents). In the absence of an examination of the merits of the case in a fair and efficient asylum procedure or when the rejection after substantive examination of the claim is not in conformity with UNHCR doctrine, such rejected asylum seekers continue to be of concern to UNHCR. These guidelines do not, however, relate to "rejected asylum seekers stricto sensu", that is, persons who, after due consideration of their claims to asylum in fair procedures (satisfactory procedural safeguards as well as an interpretation of the refugee definition in conformity with UNHCR standards), are found not to qualify for refugee status on the basis of the criteria laid down in the 1951 Convention, nor to be in need of international protection on other grounds, and who are not authorized to stay in the country concerned for other compelling humanitarian reasons.

Guideline 1: Scope of the Guidelines

These Guidelines apply to all asylum seekers who are in detention or in detention-like situations. They apply to all persons who are confined within a narrowly bounded or restricted location, including prisons, closed camps, detention facilities or airport transit zones, where the only opportunity to leave this limited area is to leave the territory. [1]

Persons who are subject to limitations on domicile and residency are not generally considered to be in detention.

When considering whether an asylum seeker is in detention, the cumulative impact of the restrictions as well as the degree and intensity of each one should also be assessed.

Guideline 2: General Rule

The right to liberty is a fundamental right, recognised in all the major human rights instruments, both at global and regional levels. The right to seek asylum is, equally, recognised as a basic human right. The act of seeking asylum can therefore not be considered an offence or a crime. Consideration should be given to the fact that asylum seekers may already have suffered some form of persecution or other hardship in their country of origin and should be protected against any form of harsh treatment.

As a general rule, asylum seekers should not be detained.

The position of asylum seekers differs fundamentally from that of the ordinary alien and this element should be taken into account in determining any measures of punishment or detention based on illegal presence or entry. Reference is made to the provisions of Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, which grants all individuals the right to seek and enjoy asylum, and Article 31 of the 1951 Convention which exempts refugees from penalties for illegal presence or entry when "coming directly" from a territory where their life or freedom was threatened. There is consensus that Article 31 should not be applied restrictively. [2]

---

[1] This definition is based on the Note of the Sub-Committee of the Whole on International Protection of 1986 (37th Session EC/SCP/44 Paragraph 25) which defined detention to mean "confinement in prison, closed camp or other restricted area, on the assumption that there is a qualitative difference between detention and other restrictions on freedom of movement".

Although the concept of "detention" is not defined in EXCOM Conclusion No. 44, it is stated in the 1988 Note on International Protection (39th Session A/AC.96/713) that the Conclusion is of direct relevance to situations other than detention in prisons.

[2] Article 31 of the 1951 Convention; for further reference and interpretation see above introductory notes to the UNHCR Guidelines.
EXCOM Conclusion No. 22 (XXXII) Paragraph II B 2(a)
EXCOM Conclusion No. 44 (XXXVII) Paragraph (d)
Note on International Protection 1987 Paragraph 16
Sub-Committee of the Whole on International Protection EC/SCP 4 and EC/SCP 44 1986 Paragraph 31

Guideline 3: Exceptional Grounds of Detention

Detention of asylum seekers may exceptionally be resorted to, if it is clearly prescribed by a national law which is in conformity with general norms and principles of international human rights law. [3]

The permissible exceptions to the general rule that detention should normally be avoided must be prescribed by law. In such cases, detention of asylum seekers may only be resorted to, if necessary, in order:

(i) to verify identity;
(ii) to determine the elements on which the claim for refugee status or asylum is based;
(iii) to deal with cases where refugees or asylum seekers have destroyed their travel and/or identity documents or have used fraudulent documents in order to mislead the authorities of the State, in which they intend to claim asylum; [4] or
(iv) to protect national security or public order.

Where detention of asylum seekers is considered necessary it should only be imposed where it is reasonable to do so and without discrimination. It should be proportional to the ends to be achieved (i.e. to ensure one of the above purposes) and for a minimal period. [5]

Where there are monitoring mechanisms which can be employed as viable alternatives to detention (such as reporting obligations or guarantor requirements), these should be applied first unless there is evidence to suggest that such an alternative will not be effective.

Detention of asylum seekers which is applied for any other purpose, for example, as part of

---

[3] Article 9(1) International Covenant on Civil and Political Rights ("ICCPR")
Article 37(b) UN Convention on the Rights of the Child ("CRC")
Article 5(1)(f) European Convention for the Protection of Human Rights ("ECHR")
Article 7(3) American Convention on Human Rights 1969 ("American Convention")
Article 6 African Charter on Human and People's Rights ("African Charter")
EXCOM Conclusion No. 44 (XXXVII)

[4] EXCOM Conclusion No. 44 (XXXVII)
Detention for the purposes of a preliminary interview to determine the elements of the refugee status or asylum claim is not the same as detention of a person for the entire duration of a prolonged asylum procedure, which the Conclusion does not endorse. As regards asylum seekers using fraudulent documents or travelling with no documents at all, the Conclusion recognizes that detention is only permissible when there was an intention to mislead the authorities. Thus, asylum seekers who arrive without documentation because they were unable to obtain any in their country of origin, should not be detained solely for that reason (see Note on International Protection, A/AC.96/713 para 19, 15 August 1988).

[5] Article 9(1) ICCPR
Article 37(b) CRC
Article 5(1)(f) ECHR
Article 7(3) American Convention
Article 6 African Charter
EXCOM Conclusion No. 44 (XXXVII)

a policy to deter future asylum seekers, is contrary to the principles of international protection. [6]

Under no circumstances should detention be used as a punitive or disciplinary measure for failure to comply with administrative requirements or breach of reception centre, refugee camp or other institutional restrictions.

Escape from detention should not lead to automatic discontinuance of the asylum procedure, nor to return to the country of origin, having regard to the principle of non-refoulement. [7]

Guideline 4: Procedural Safeguards [8]

Upon detention, asylum seekers should be entitled to the following minimum procedural guarantees:

(i) the right to be informed of the reasons for detention and of the rights in connection thereto, in a language and in terms which they understand;

(ii) the right to challenge the lawfulness of the deprivation of liberty promptly before a competent, independent and impartial authority, where the individual may present his arguments either personally or through a representative. Such a right should extend to all aspects of the legality of the case and not simply to the lawful exercise by the executive of the discretion to detain. To this end, he should receive legal assistance. Moreover, there should be a possibility of a periodic review.

(iii) the right to contact the local UNHCR Office, available national refugee or other agencies and a lawyer. The means to make such contact should be made available.

---

[6] Sub-Committee of the Whole on International Protection Note EC/ECP/44 Paragraph 51 (c)

[7] Sub-Committee of the Whole on International Protection Note EC/SCP/44 Paragraph 41

[8] Article 9(2) and (4) ICCPR
Article 37(d) CRC
Article 5(2) and (4) ECHR
Article 7(1) African Charter
Article 7(4) and (5) American Convention
EXCOM Conclusion No. 44 (XXXVII)
UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 1955
UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment 1990

Guideline 5: Detention of Persons under the Age of 18 [9]

In accordance with the General Rule stated at Guideline 2 and the UNHCR Guidelines on Refugee Children, minors who are asylum seekers should not be detained.

However if States do detain children, this should, in accordance with Article 37 of the Convention on the Rights of the Child, be as a measure of last resort, for the shortest appropriate period of time and in accordance with the exceptions stated at Guideline 3.

Particular reference is made to:

* Article 3 of the Convention on the Rights of the Child, which provides that in any action taken by States Parties concerning minors, the best interests of the child shall be a primary consideration;

* Article 9 which grants children the right not to be separated from their parents against their will; and

* Article 22 according to which States Parties are obliged to provide special measures of protection to refugee children and asylum seekers who are minors, whether accompanied or not.

If children who are asylum seekers are detained in airports, immigration-holding centres or prisons, they must not be held under prison-like conditions. All efforts must be made to have them released from detention and placed in other accommodation. If this proves impossible, special arrangements must be made for living quarters which are suitable for children and their families.

During detention, children have the right to education which should optimally take place outside the detention premises in order to facilitate the continuance of their education upon release. Under the UN Rules for Juveniles Deprived of their Liberty, States are required to provide special education programmes to children of foreign origin with particular cultural or ethnic needs.

Children who are detained benefit from the same minimum procedural guarantees (listed at Guideline 4) as adults. In addition, unaccompanied minors should be appointed a legal guardian.

---

[9] CRC Articles 3, 9, 20, 22 and 37
UN Rules for Juveniles Deprived of their Liberty
UNHCR Guidelines on Refugee Children 1994

Guideline 6: Conditions of Detention [10]

Conditions of detention for asylum seekers should be humane with respect for the inherent dignity of the person. They should be prescribed by law.

Reference is made to the applicable norms and principles of international law and standards on the treatment of such persons. Of particular relevance are the UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners of 1955, the UN Body of Principles for the Protection of All Persons under any form of Detention or Imprisonment of 1990, the UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty and the European Prison Rules.

The following points in particular should be emphasized:

(i) the segregation within facilities of;
men and women, and
children from adults (unless these adults are relatives);
and asylum seekers from convicted criminals;
(ii) the possibility regularly to contact and receive visits from friends, relatives and legal counsel;
(iii) the possibility to receive appropriate medical treatment and to conduct some form of physical exercise; and
(iv) the possibility to continue further education or vocational training.

It is also recommended that certain vulnerable categories such as pregnant women, nursing mothers, children, the aged, the sick and handicapped should benefit from special measures which take into account their particular needs whilst in detention.

[10] Article 10(1) ICCPR
UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 1955
UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment 1990
UN Rules for Juveniles Deprived of their Liberty 1990
European Prison Rules 1987

Unga Örnars synpunkter angående barns ställning i utlänningsrätten

Från Unga Örnars sida ser vi det som synnerligen angeläget att Sverige för en invandrings- och flyktingpolitik där människovärdet sätts i centrum. Vi har både en moralisk plikt att ställa upp för människor som av olika orsaker tvingas lämna sina hemländer, och vi har genom att skriva under internationella konventioner gjort åtaganden som vi måste leva upp till.

Vi delar Flyktingpolitiska kommitténs idéer om att invandrings- och flyktingpolitik måste sättas in i ett globalt sammanhang, och kräver global samverkan. Likaså delar vi åsikten att invandrings- och flyktingpolitiken måste integreras med utrikes-, handels och, biståndspolitik.

Vi delar också Flyktingpolitiska kommitténs åsikt att definitionen av barn ska följa den 18-årsgräns som finns i barnkonventionen.

Som barnorganisation ser vi det som vår uppgift att noga övervaka hur invandrings- och flyktingpolitiken står i överensstämmelse med FN-konvention om barnets rätt. Det finns flera artiklar som berör denna problematik. Vi kommer här kort att beröra följande artiklar: Artikel 2, som säger nej till varje form av diskriminering. Artikel 3, om barnets bästa. Artikel 12, om barnets rätt att säga sin mening. Artikel 24, som talar om rätt till sjukvård och rehabilitering, och främjandet av internationellt samarbete för att förverkliga artikeln.

Vi anser att ändringar bör göras i utlänningsrätten så att den fullt ut överensstämmer med barnkonventionen. Principen om barnets bästa måste skrivas in i lagstiftningen och gälla som övergripande princip vid handläggning av alla ärenden. Vi är dock medvetna om att målkonflikter kan uppstå när barnkonventionen ska tillämpas på konkreta situationer. Att barnets bästa alltid ska komma i främsta rummet kan exempelvis inte tolkas in i absurdum så att varje barn som man kan anta skulle ha det bättre i Sverige än i sitt hemland skulle ha automatisk rätt att få komma hit och stanna här.

Att ta flyktingbarn i förvar är ett slags diskriminering. Svenska barn kan inte hållas i fängsligt förvar på liknande grunder. Därmed strider detta mot artikel 2 i barnkonventionen.

Barns behov av rehabilitering och sjukvård måste vägas in bland så kallade humanitära skäl för att få stanna i Sverige. Det borde inte vara tillåtet att utvisa barn om det inte finns några garantier för att vården och rehabiliteringen kan fullföljas i hemlandet. Sådana avvisningar strider mot andan i artikel 24 i barnkonventionen.

Vi föreslår också att det i utlänningslagen skrivs in en direkt skyldighet för den utredande myndigheten att göra en bedömning av varje barns egna skäl för att få uppehållstillstånd. En sådan prövning ska innefatta att barnet självt hörs i ärendet. Därmed skulle Sverige uppfylla sina åtagandet enligt artikel 12 i barnkonventionen.

960522/BL

Sveriges Kristna Råd

Carin Jahn
Barnkommittèn
Referensgruppen
Socialdepartementet

Några principiella reflektioner kring det asylsökande barnets bästa i FN:s barnkonvention.

* Om diskriminering
Alla människor under 18 år omfattas av de rättigheter som är beskrivna i barnkonventionen, om de befinner sig i en stat som har ratificerat konventionen.

Artikel 2.2 slår fast:

> Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

Enligt min mening måste denna artikel vara en av de viktigaste utgångspunkterna, när vi beskriver och diskuterar de asylsökande barnens situation i vårt land. Som jag tolkar artikeln får de asylsökande barnen inte särbehandlas negativt på något sätt, jämfört med andra barn som bor i Sverige. Enligt konventionstexten straffas de asylsökande barnen för sina föräldrars verksamhet, när deras rättigheter inte respekteras på samma sätt som de svenska barnens. Det är inte det enskilda barnet som tagit beslutet att komma till Sverige och ansöka om asyl. Det är vuxna i barnets närhet som tagit det beslutet, för att man bedömt att det varit det bästa för barnet. För övrigt är möjligheten att ansöka om asyl en rättighet för alla människor oavsett ålder. Det är ingen brottslig handling!

* Om barnets bästa
Det finns inga "objektiva" svar på frågan vad som är bäst för det enskilda barnet. Varje svar är kulturellt och subjektivt betingat. Risken är överhängande att vi förbiser detta, när vi som del av majoritetsbefolkningen ska försöka fastställa vad som är det asylsökande barnets bästa. Våra kunskaper och erfarenheter utgår från en västerländsk-svensk syn på vilka behov barn har och i vilken riktning de bör utvecklas. Utifrån de larmrapporter som ständigt presenteras om barns utsatthet i Sverige bör vi närma oss diskussionen om det asylsökande barnets bästa med största ödmjukhet.

Barnkonventionen är en internationell text och ger utrymme för olika tolkningar om vad som kan vara barnets bästa. Men, i vissa avseenden är konventionen mycket bestämd och auktoritativ. Det gäller t ex barnets rättighet att få leva tillsammans med sin familj. Staten får inte skilja barnet från sin familj. Ett annat absolut krav är att barnets bästa alltid måste ha prioritet i intressekonflikter. Dessa två exempel är särskilt viktiga vad det gäller det asylsökande barnets rättigheter i Sverige.

Malmö 96 05 06
Elisabet B Carlsson
Elisabet B Carlsson



1996-05-14

Till
Barnkommittén

Inför första mötet i den till Barnkommittén knutna referensgruppen har vi blivit ombedda att lämna våra synpunkter på begreppet barnets bästa och de dilemman vi ser i förhållande till utlänningslagen. Under den mycket korta tid som vi haft till vårt förfogande har det ej varit möjligt för oss att göra en mera djupgående analys, men vi hoppas att dessa tankar ska vara av värde för kommitténs arbete.

För att närmare kunna analysera begreppet "barnets bästa" också i förhållande till utlänningslagen, menar vi att detta ska ta sin utgångspunkt i ett barn och ungdomsperspektiv.
Här ansluter vi oss till de synsätt som Nätverket för Barnkonventionen har.Ett barn och ungdomsperspektiv bör innehålla:

- respekt för barnet som individ
- inkännande i barnets situation
- nyfikenhet och öppenhet för att barnet är en växande människa
- förmåga att lyssna, se och möta barnet
- villighet att ta konsekvenser av det barnet förmedlat
- medvetenhet om begränsningar av det egna vuxna perspektivet
- kunskap och erfarenhet av barns behov, förmåga och utveckling.

En grundtanke med barnkonventionen och artikel 3 är att man ska utgå från varje enskilt barn och dess behov och att detta ska vara en väl förankrad etisk grundregel i alla beslut som rör barnet. Det kommer att vara problem i tolkningen om vad detta innebär och olika intressekonflikter kommer alltid att finnas. Vi menar dock att det i viktningen mellan olika intressen behöver bli en tyngdförskjutning åt barnets håll. För att ta exempel från skolans värld som vi känner väl till. Där fattas idag många beslut som vare sig har det enskilda barnets eller kollektivt gruppen barns bästa som grund. Det är inte alltför ovanligt att olämpliga lärares anställningstrygghet är mera utslagsgivande än barnes rätt till bra undervisning.
När det gäller barnets bästa och dilemman i utlänningslagen vill vi föra fram samma princip Att låta barnets bästa viktas tungt i förhållande till andra intressen.Vi vill referera till den bild som barnläkaren och nyvald ordförande i Riksförbundet Hem och Skola, Lars H Gustavsson ger i boken Respekt för barnet "Jag ser principen om barnets bästa som en mäktig fyr med lång räckvidd. Hur navigationen skall ske måste bli beroende av fartygets aktuella position och destination liksom väderleken och sjökortet. Att bara peka

RIKSFÖRBUNDET HEM OCH SKOLA.

POSTADRESS	BESÖKSADRESS	TELEFON	TELEFAX	POSTGIRO	BANKGIRO	TIDNINGEN BARN
Box 38400, 100 64 Stockholm	Rosenlundsgatan 54	08-84 03 15	08-668 79 57	25 72 02-2	640-9270	08-668 90 86

på fyren ger inte besked om möjlig farled. Men fyren står där den står och utan den blir navigationen alltid omöjlig"

Enligt direktiven för kommittén ska den bygga på redan föreliggande utredningsmaterial, såsom Flyktingpolitiska kommitténs betänkande. Eftersom det i detta betänkande finns bedömningar och förslag som vi stödjer, men också sådana som vi är kritiska till, kommenterar vi dessa.

RHS tillstyrker förslaget om att komplettera utlänningslagen med bestämmelser i enlighet med artikel 3 i konventionen. Vi stödjer BO:s förslag att att bestämmelserna bör föras in i utlänningslagens kapitel 1 som en portalparagraf, för att vara tillämplig på alla beslut som rör barn enligt nämnda lag. Det är angeläget att lagändringen kommer till stånd så snart som möjligt. Samma angelägenhetsgrad gäller också betämmelser för förvarstagande så att dessa stämmer överens med barnkonventionens 18 årsgräns.

Flyktingpolitiska kommitén tolkar nuvarande lagstiftning och dess tillämpning så att det idag krävs något mindre allvar och tyngd beträffande humanitära skäl, när beslutet om uppehållstillstånd gäller ett barn.
Det må så vara om man gör en jämförelse mellan exakt samma sjukdom, handikapp eller annan svår livssituation för barn och vuxna. Men om hela det barnperspektivet som vi lyfte fram i vår inledning tas i beaktande, så ifrågasätter vi om det verkligen är som flyktingpolitiska kommiten beskriver.

Flyktingpolitiiska kommittens betänkande innehåller vidare följande resonemang"även om familjens flyttning medför stora påfrestningar för barnet får man i nte bortse från de mer övergripande nationella intressen som gör sig gällande i sammanhanget. Sedan nämns principen om den reglerade invandringen och också ekonomiska konsekvenser. Även i KU:s offentliga utfrågning av statsrådet Leif Blomberg ställs dessa frågeställningar mot varandra.´
Om och när det enskilda barnets bästa ställs i relation till nationella intressen på detta sätt anser vi att flera nationella intressen bör övervägas i sammanhanget. I denna sammanvägning skall också finnas ett barn och ungdomsperspektiv.
För att ta Sincarifallet som exempel, så vet vi alla att barn och ungdomar i Åsele har blivit kraftigt upprörda över den brist på humanitet och förståelse som avvisningsbeslutet gav uttryck för. I grunden kan det också sägas vara ett nationellt intresse att våra barn och ungdomar behåller en tilltro till ett tolerant och humat samhälle.
Meningen med Flyktingpolitiska kommittén:s och stadsrådets uttalande är svår att tolka. Kanske ger de ingen vägledning alls om hur barnets bästa ska viktas i förhållanden till andra intressekonflikter eller ska de möjligtvis tolkas så att andra viktiga samhällsintressen bör gå före principen om barnets bästa i det enskilda fallet. Vi anser det viktigt att det finns klargörande uttalanden om dessa viktiga principer. Skulle den senare tolkningen gälla delar vi självfallet inte denna.

Barnkonventionen bildar med sina artiklar en helhet där alla artiklar ska vägas samman. En artikel som vi särskilt vill uppmärksamma när det gäller flyktingbarnens situation är artikel 2. d v s alla barns lika rätt. Det finns inskränkningar i den hälso och sjukvård dom erbjuds asylsökande barnen jämfört med alla andra barn i Sverige.
Beträffande de asylsökande barnens skolgång har det fram till dagens sammanträde ej varit möjligt för oss att få en sammanställning av de uppgifter som är aktuella, men tidigare undersökningar har visat att kostnaderna för de asylsökande barnens undervisning är ca 60 % av genomsnittskostnaderna för andra elever i grundskolan. Vi vill gärna återkomma till dessa frågor eller uppmanar kommitten att titta närmare på om den undervisning asylsökande barn får är likvärdig med annan undervisning i den svenska skolan.

RIKSFÖRBUNDET HEM OCH SKOLA

Ulla Graneli

Ulla Graneli

Bilaga 2

Barnkommittén
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Umeå 96 05 12

Svenska Föreningen för Barn- och Ungdomspsykiatri tackar för inbjudan till hearing den 23 maj 1996. Vi kan tyvärr inte delta, då vi samma dag och tid har föreningsmöte i Göteborg. I detta brev tar vi upp våra viktigaste erfarenheter och åsikter. Denna skriftliga framställning blir med nödvändighet summarisk, varför vi gärna kommer till Barnkommittén vid ett senare tillfälle.

Jag är ordförande i föreningen och har varit dess representant i frågor som rör flyktingbarn. Mina åsikter grundar sig på erfarenheter från "flyktingprojektet" vid BUP-kliniken i Umeå där jag är överläkare. Detta projekt är ett samarbetsprojekt mellan Umeåkliniken och Invandrarbyrån i Umeå med syfte dels att arbeta direkt med flyktingbarn som behöver psykiatrisk hjälp, dels ge utbildning, handledning och konsultation till andra instanser i samhället som i sin vardag möter flyktingbarn.
Vid en speciell Barnflyktingmottagning, ett samarbetsprojekt mellan BUP, Barnkliniken och Invandrarbyrån möter vi också, sedan 1991, alla nyanlända flyktingfamiljer som har kommunplacerats i Umeå. Detta för att så tidigt som möjligt upptäcka "riskbarnen", som får behandling vid BUP. En omfattande prospektiv studie, "Risk och friskfaktorer hos flyktingbarn", pågår också vid vår universitetsinstitution.

Flyktingverksamheten vid kliniken har givit oss en omfattande erfarenhet av olika problem och svårigheter hos flyktingbarn på väg in i det svenska samhället. Vi har dessutom träffat många barn vars familjer befunnit sig mitt i processen att söka uppehållstillstånd. Vi har också träffat ett flertal familjer som gömmer sig för polisen i syfte att undvika en beslutad avvisning.

Principen om barnets bästa, artikel 3
I senaste årets debatt, samt i betänkandet "Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv SOU 1995:75, har det förts fram att "principen om barnets bästa" inte är absolut utan ibland måste stå tillbaka för andra intressen som landet kan ha. Det är självklart att andra skäl än barnets bästa i bland måste väga tyngre och kanske vara utslagsgivande i ett enskilt beslut. Principen om barnets bästa är dock så central i Barnkonventionen

att om Sverige ska anses uppfylla denna artikel måste det enskilda barnets bästa ha varit föremål för övervägande.

I den praxis som råder när det gäller invandrarmyndigheters beslut och beslutsmotiveringar brukar inte barnets intresse kommenteras. I de fall där kommentar om barnet ändå finns brukar dessa vara av mycket svepande karaktär som berättar föga om vilken vikt myndigheten lagt vid det aktuella barnets situation Exempel på det enda som ofta anges i ett negativt beslut är: "Avvisning kan inte anses strida mot humanitetens krav."

En rimligare ordning vore om praxis för beslutsmotiveringar ändrades, så att det framgår hur barnets bästa har bedömts i förhållande till andra faktorer.

Det är tveksamt om principen om "barnets bästa" tillämpas av invandrarmyndigheter i de fall när det i ansökan om uppehållstillstånd finns utlåtande av s k experter. Det har med åren vuxit fram en allvarlig förtoendeklyfta mellan barnprofessionella och invandrarmyndigheter. Misstroendet ledde under hösten 1995 till att Svenska Föreningen för Barn- och Ungdomspsykiatri tillsammans med Barnläkarföreningen, Sveriges Psykologförbund samt Akademikerförbundet SSR uppvaktade Regeringen för att framföra kritik över den rådande situationen. Kritiken från professionen har riktats mot att det förefaller mycket slumpmässigt hur intyg från experter får påverka beslut om uppehållstillstånd. I bland får intyg som beskriver relativt ringa grad av psykisk ohälsa spela stor roll medan i andra fall mycket starka intyg om allvarliga situationer inte alls spelar någon roll. Dessutom riktades kritik mot att tjänstemän inom invandrarmyndigheter sätter sig över intygen, dvs inte att utredaren betonade andra viktiga faktorer utan att utredaren gör bedömningar som han/hon inte är kompetent att göra. En utredare som är lekman vad gäller barns psykiska behov eller psykiska status kan således t ex bedöma att ett psykiskt status, bedömt av en läkare, inte gäller.

Inte mindre har kritiken varit av förtoendeläkarsystemet, vilket kan ifrågasättas såväl ur lojalitets- som ur proffessionsaspekt. Det är inte ovanligt att även små barn, spädbarn och förskolebarn har bedömts av förtroendeläkare som är specialister i vuxenpsykiatri. Dessa bedömningar görs i bland utan att bedömaren ens har träffat den individ som ska bedömas. Enligt Svenska Läkaresällskapets etiska regler är det inte förenligt med god etik att göra bedömningar eller utlåtanden utan att läkaren själv ha undersökt den personen som bedömningen gäller.

Ovanstående föreningar har föreslagit att i ärenden där expertutlåtande är viktiga ska förtroendeläkarsystemet ersättas med muntlig förhandling. I en muntlig förhandling blir det möjligt för myndigheten att värdera tillförlitligheten i det intygade genom att ställa frågor till intygsutfärdaren. Myndigheten kan vid behov knyta till sig en oberoende expert, som hjälper till med att ställa relevanta frågor och att bedöma svaren. Detta förfarande är det vanliga i landets förvaltningsdomstolar när dessa ska värdera bevisvärdet av utfärdade intyg.

Hörande av barn, artikel 12

Flyktingpolitiska kommittén fastslog i sitt betänkande att det är viktigt att alla barn i asylärenden får komma till tals. Kommittén konstaterade dock att det är upp till SIV

att bedöma om det enskilda barnet ska höras. Som enda förslag till förändring ansåg kommittén att SIV borde se över sina rutiner. Detta är i hög grad otillfredsställande. Svenska Föreningen för Barn- och ungdomspsykiatri anser att den utredande myndigheten ska göra en bedömning av varje barns egna skäl för uppehållstillstånd. Praxis borde vara att höra barnet självt. Det är väl känt från arbete med flyktingbarn att dessa har upplevelser som skiljer sig från vad föräldrarna tror eller vet om sina barn. Vidare är det vanligt att barn undviker att berätta om sina upplevelser, påträngande minnesbilder eller mardrömmar för sina föräldrar i syfte att inte ytterligare belasta dem eller för att skydda dem. En svårighet kan vara att föräldrarna inte vill att deras barn ska höras. Detta måste då utredande myndighet värdera och ta ställning till utifrån varje enskilt fall. Utredning av barn måste göras av personer som är utbildade och kompetenta för denna uppgift. Det gäller dels att i själva intervjun kunna ta hänsyn till barnets reaktioner för att inte utsätta barnet för otillbörlig stress, dels att kunna värdera barnets upplevelser utifrån dess berättelse och beteende.

Humanitära skäl

Svenska Föreningen för Barn- och Ungdomspsykiatri har i likhet med övriga ovan nämnda specialistföreningar ställt sig mycket kritisk till vad invandrarmyndigheter bedömt vara humanitära skäl. Vi har saknat debatt om vad som bör betraktas som humanitära skäl.

Vi finner det också anmärkningsvärt att SIV/UN endast i undantagsfall har begär hjälp av barnprofessionella experter för att bedöma ett barns psykiska hälsotillstånd. I stället har det varit familjerna själva eller deras advokater som begärt att läkare, psykologer och kuratorer ska skriva intyg om hur det aktuella barnets psykiska hälsa är påverkat av den situation som det befinner sig i. Detta har lett till att intyg många gånger uppfattas som partsinlagor och inte som bedömningar av oberoende experter.

Vad som av SIV/UN betraktas som humanitära skäl kan variera mycket mellan olika handläggare. I Umeå har vi utfärdat över 35 intyg sedan 1991. Under åren lopp har vi kunnat konstatera, att det som ena gången räcker för "humanitära skäl" inte alls är tillräckligt andra gånger. Vi har sett exempel på barnfamiljer som fått uppehållstillstånd enbart av humanitära skäl där barnet såväl psykiskt som socialt fungerat helt normalt, utan större symtom på psykisk ohälsa. Avgörande har i stället varit vår bedömning, att barnet på grund av den långa vistelsetiden i Sverige med påföljande "försvenskning", skulle ha stora svårigheter vid en återanpassning till ursprungslandet. Andra barnfamiljer har däremot inte fått uppehållstillstånd av samma skäl trots att barnen dessutom uppvisat hög grad av psykisk ohälsa med flera allvarliga psykiatriska symtom.

När förtroendeläkare används för att bedöma barnets "humanitära" skäl anlitas ofta specialister i vuxenpsykiatri, trots att dessa inte har kompetens att bedöma barns psykiska tillstånd. Även då så inte är fallet tillämpas de överväganden som är brukliga i bedömning av vuxnas psykiska hälsa även på barnen. Ett vuxenpsykiatriskt betraktelsesätt har därmed i praktiken blivit normgivande för barn. Låt mig ge ett exempel:

För vuxna gäller att psykisk ohälsa kan räknas som grund för uppehållstillstånd om den är av sådan grad och art att ovillkorlig risk för självmord föreligger. Detta betyder

att individen är i sådant tillstånd, oftast av depressiv natur, att han eller hon har allvarliga planer på att begå självmord. Ovillkorligheten ligger i att tankarna på självmord är så totalt dominerande inom personen att det inte spelar någon roll för individen om beslutet i avvisnigsfrågan blir positivt eller negativt.

För barn och ungdomar gäller nästan undantagslöst att deras depression och eventuella självmordsbenägenhet å ena sidan kan ha sådan intensitet att de uppfyller de diagnostiska kriterierna för allvarlig depression (som i psykiatrisk nomenklatur benämns "egentlig svår depression"), å andra sidan nästan alltid är villkorade, dvs relaterade till hotet om avvisning. Om hotet minskar genom att inhibition av verkställighet eller uppehållstillstånd ges, avtar även depressionen och självmordsbenägenheten upphör. När en förtroendeläkare med vuxenpsykiatrisk kompetens bedömer ett barn konstaterar läkaren att barnet visserligen är deprimerat, men att denna depression är villkorlig, varvid följer att barnet inte kan sägas uppfylla kraven för hinder mot avvisning på medicinsk grund.

Det finns emellertid nästan inga barn eller ungdomar som i sin depression är annat än villkorligt självmordsbenägna. Detta gäller såväl asylsökande barn som de flesta svenska barn vilka är föremål för vård och behandling inom barn- och ungdomspsykiatrin.

Vi anser att graden av villkorlighet/ovillkorlighet i ett barns depression och självmordsbenägenhet inte kan utgöra enda grund för att psykisk ohälsa ska anses räcka som humanitärt skäl till uppehållstillstånd. Viktigare är att ta ställning till varför barnet uppvisar den grad av psykisk ohälsa som det gör. Vanligtvis finner man svaret på denna fråga inom två fält. Avvisningen kan upplevas som ett överväldigande hot på grund av det tidigare trauma barnet varit utsatt för. Alternativt medför avvisningen att barnet kommer att förlora den identitet som det byggt upp under tiden i Sverige. Både trauma och hot om identitetsförlust kan naturligtvis gälla samtidigt.

Om tidigare trauma misstänks bör arten av dessa analyseras. Har barnet varit utsatt för primär traumatisering, dvs psykiska skador på grund av våld, vittne till våld, förluster eller separationer? Hur stor är i så fall denna? Gäller det en enstaka eller upprepade händelser i barnets liv i hemlandet och under flykt? Eller har barnet skadats genom sekundär traumatisering, dvs skada som resultat av en långdragen asylprocess? Exempel på detta är, upprepade flyttningar mellan olika förläggningar, rasistiska trakasserier under förläggningstiden, långdragna beslutsprocesser med överklagningar och därav pendlingar i framtidsutsikter mellan hopp och förtvivlan och föräldrasvikt på grund här av. För barn som hållits gömda av sina föräldrar kan man även prata om tertiär traumatisering dvs psykiska skador på grund av isolering från organiserade aktiviteter som dagis, fritids och skola.

Barn som kommer till Sverige tar i de flesta fall för sig av det svenska samhället om de ges chans till detta. De lär sig svenska snabbt och om de får tillfälle att umgås med svenska barn anammar de snabbt svenska barns normer och värderingar. Processen att bli svensk i själen understöds kanske av föräldrarnas rädsla för det gamla landet och förstärks ytterligare om barnet har upplevt primära trauma. Beroende av situation så som barnets ålder, integrationsmöjligheter m m, tar det olika lång tid för barnet att bli försvenskat. Detta betyder att barnet införlivar svenska normer, värderingar och

framtidsvisioner i djupet av sin person. Barnet blir tvåspråkigt och frimodigt. Det fostras i Barnkonventionens anda och blir medvetet om sina mänskliga rättigheter. Äldre barn blir upptagna av det nya landets möjligheter och jämför dessa med situationen i det gamla landet. Detta gäller ffa för flickor, som ser den stora skillnaden i könsroller i Sverige jämfört med hemma. Möjligheterna ter sig inte bara som positiva utan tanken på att återvända skrämmer. Hemma skulle de nya värderingar som barnet införlivat i sin person, vara helt oacceptabla och hindra ett normalt socialt umgänge med omvärlden.

Den annorlunda tidsupplevelsen som gäller för ett barn jämfört med en vuxen är viktig att beakta. Tre år i Sverige för ett sex år gammalt barn betyder reellt och upplevelsemässigt halva livet mot att samma tid utgör en tiondel för den 30-årige pappan.

En annan dimension av försvenskningen kan vara att föräldrarna inte alls genomgått samma snabba och intensiva process som sina barn. Föräldrarna var kanske mycket aktiva och kompetenta under själva flykten, men i den beroendeställning de hamnat i som invandrare i ett okänt land med osäkra framtidsutsikter har de i stället blivit både osäkra och otillräckliga genom att de förlorat både sin identitet som vuxen och som förälder. Så kallad "omvänd hierarki" har uppstått. Det blir familjens barn som förstår och vet hur man ska ta sig fram i det svenska samhället. Dessutom gör barnen uppror mot de gamla rollerna som förväntas av dem utifrån hemlandets värderingar. Förälderns eventuella otillräcklighet och känsla av misslyckande ställer sekundärt ytterligare krav på barnet vilket i sin tur kan öka barnets kris inför ett hotande avvisningsbeslut

Sammanfattningsvis anser vi att ovillkorligt självmordshot inte kan utgöra den enda grunden till uppehållstillstånd av humanitära skäl för barn. Psykisk ohälsa i form av depression och självmordshot som resultat av barnets koppling mellan utvisningshotet och tidigare trauma eller som resultat av hot om identitesförlust är viktigare skäl till uppehållstillstånd på humanitär grund än ovillkorlig självmordsbenägenhet. Med detta synsätt skulle bedömningarna mer än vad fallet är i dag ta hänsyn till tidigare traumas inverkan på barnet, till hur länge barnet vistats i landet, till hur långt försvenskningsprocessen gått samt med vilken säkerhet man kan anta att barnet kommer, eller inte kommer lida framtida men i sin psykosociala utveckling om det återvänder till sitt ursprungsland.

Vi ansluter oss helt till Flyktingpolitiska kommittén när den i sitt betänkande i kapitlet om humanitära skäl konstaterar att humanitära skäl kan gälla när: "ett barns psykosociala utveckling äventyras om barnet återvänder till sitt hemland efter en längre vistelse i Sverige oavsett varför barnet vistats länge i landet". Detta ställningstagande måste emellertid ytterligare förtydligas genom konkretiseringar, till exempel enligt ovan förda resonemang.

Gömda barn

Vid BUP i Umeå har vi under åren träffat många gömda barn. Psykolog Lilian Levin har gjort en genomgång av alla gömda barn i Umeå under åren 1990 till 1993. Rapport om detta arbete bifogas som bilaga (2).

Barn och förvar
Svenska Föreningen för Barn- och Ungdomspsykiatri motsätter sig bestämt förvarstagande av barn. Det finns ingen anledning att flyktingbarn ska sättas i förvar för skäl, som om det gällt svenska, barn aldrig skulle vara tillräckliga för denna åtgärd. Barn som sätts i förvar kan utveckla trauma pga förvarstagandet. Eventuellt samverkar detta sekundära trauma med sådant som barnet tidigare upplevt. Som alternativ till förvarstagande bör möjligheten att ställa familjer under uppsikt utvecklas.

Utlänningslagen kontra Socialtjänstelagen och LVU
Under hösten 1995 belyste media svårigheter som uppstår när Utlänningslagen och Socialtjänstelagen hamnar i konflikt med varandra. Beslutande myndigheter ansåg att Utlänningslagen skulle gå före Socialtjänstelagen (SOL) samt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), men att LVU kunde anses som verkställighetshinder för avvisning. Om inte SOL och LVU ska gälla fullt ut betyder det att flyktingbarns behov behandlas med mindre respekt än svenska barns behov. Tanken att LVU ska vara verkställighetshinder är orimlig sett ur svårigheten som uppstår för den myndighet som ska avgöra när LVU-vård är obehövlig då denna myndighet samtidigt vet att avslutandet av LVU-vård omedelbart följs av avvisning.

Det måste vara rimligare att avvakta med det slutgiltiga beslutet enligt Utlänningslagen tills LVU-vården upphört.

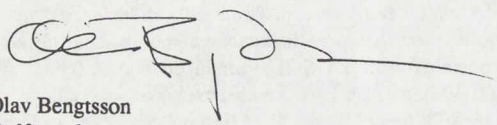
Förslag från flyktingpolitiska kommitténs betänkande, till vilka Svenska Föreningen för Barn- och Ungdomspsykiatri ställer sig mycket positiv.
Att konventionens åldersgräns 18 bör följas även inom utlänningslagstiftningen.
Att om faderskapsutredning behöver göras ska tillfälliga uppehållstillstånd meddelas.
Att barnet offentliga biträde får förstärkt ställning.
Att rutinerna ses över vad gäller behandling av ansökan om familjeåterförening.

Tankar om en förändrad utrednings- och beslutsprocess för barnfamiljer
Under BUP:s i Umeå långvariga och intensiva kontakt med flyktingbarn har vi träffat många barn som farit illa av asylprocessen. I bland har vi närmast upplevt det som att barn utsatts för kvalificerad barnmisshandel som ett resultat av den långdragna asylprocessen. Vi anser därför att invandrarmyndigheter måste prioritera utredningar av familjer med barn. Det borde inte få ta mer än tre månader för myndigheten att komma till beslut. Vid längre tid riskerar barnet att ta skada av själva utredningsprocessen. Alla barn borde höras av kompetenta barnutredare. Myndigheten borde dessutom ha tillgång till ett barnpsykiatriskt team som kunde hjälpa barn som behöver psykiatrisk hjälp under utredningsperioden. (Barn har, enligt artikel 24 i Barnkonventionen rätt till "bästa uppnåeliga hälsa" oavsett om det avvisas eller ej). En viktig anledning till att ej beviljade ansökningar om uppehållstillstånd följs av nya ansökningar är att de asyslsökande inte känner sig hörda eller sedda i dagens system. Vi tror att om beslut i asylärenden genomfördes i domstol med muntlig förhandling skulle acceptansen för negativa beslut vara mycket större än den är i dag. Om expertutlåtande i form av undersökningar och intyg behövs skulle det vara möjligt för domstolen att

kalla experten till muntlig förhandling och genom utfrågning av intygsskrivaren pröva tillförlitlighetsgraden av det intygade.

Vi beklagar att föreningen inte kunde delta i den planerade hearingen den 23 maj, men vi är mycket intresserade av att träffa Kommittén för att ytterligare bidra med vår erfarenhet av flyktingbarns situation. Undertecknad utgör föreningens kontaktperson om önskan om möte uppstår.

För Svenska Föreningen för Barn- och Ungdomspsykiatri



Olav Bengtsson
Ordförande

BUP-kliniken
Istidsgatan 5, 906 51 Umeå
Tel 090 - 17 66 00
Fax 090 - 13 67 41

Bilagor

1. "Pyramiden som vände", artikel publicerad i Invandrare och minoriteter 5-6 1993: Beskriver flyktinprojektet vid BUP-kliniken i Umeå

2. "Gömd", intervju med psykolog Lilian Levin om gömda flyktingbarn publicerad av Socialstyrelsen och Invandrarverket, 1994.

3. "Korttidsterapi med traumatiserade flyktingbarn - en offensiv strategi", artikel publicerad i Socialmedicinsk tidskrift nr 9 1995, som beskriver BUP och PBU:s behandlingserfarenheter av flyktingbarn.

Anlänt 30/5-98/GT

SVENSKA FN-FÖRBUNDET

United Nations Association of Sweden

Medlem av World Federation of United Nations Associations

Barnkommittén
Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

1998-05-28

Yttrande till barnkommittén ang. "Barnets bästa" i förhållande till utlänningslagstiftningen etc.

Spridning av resultatet av kommitténs arbete
Först vill FN-förbundet framföra ett par allmänna synpunkter. I kommitténs mandat sägs ingenting om hur resultatet av kommitténs arbete skall spridas. Vi vill därför påpeka att det är av största vikt att detta sammanställs och görs allmänt känt. I första hand till oss folkrörelser som ständigt arbetar med att sprida kunskap om barnkonventionen inom hela skolväsendet, till allmänheten och institutioner av olika slag. Vi har haft stora svårigheter att förklara hur barnkonventionen gäller i Sverige, varför det är oerhört viktigt att vi får en sådan handledning. Det gäller också att denna handledning får ett pedagogiskt genomtänkt språk som helst skall kunna läsas direkt av personer, som inte är juridiskt kunniga. Dessutom bör upplagan vara gratis och så stor att den räcker i flera år. Under de 6 år FN-Förbundet arbetat med att sprida barnkonventionen har vi märkt att det fortfarande finns stora luckor hos en så viktig målgrupp som lärare, även på högskolor. Svenska FN-Förbundets omfattande kontaktnät lämpar sig väl för spridning av publikationen. Vi når ca 150 riksorganisationer, lika många FN-föreningar samt kan sprida den till en stor mängd skolor via vårt kontaktlärarnät.

Barns bästa och utlänningslagstiftningen
Det faktum att - till skillnad från många andra länder - internationella konventioner inte är direkt gällande lag i Sverige och att domstolar och myndigheter därför inte är direkt bundna av konventionernas regler som om det var svensk lag, skapar många problem i tillämpningen av barnkonventionen. I stället skall barnkonventionen tillämpas i svenska rättssammanhang så, " att man söker tolka de svenska bestämmelserna utifrån vad vi åtagit oss internationellt".

Dessa motsägelsefulla besked måste få en klar och entydig tolkning och bästa sättet för detta är att **inkorporera** relevanta artiklar i barnkonventionen i svenska lagar eller att helt enkelt förklara konventionen såsom **gällande lag** i Sverige. Eftersom Sverige inte reserverat sig mot någon del i konventionen, borde detta inte vara något större problem. Detta har ju skett t.ex med den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, som antagits som svensk lag. Det har ju visat sig att regeringens tidigare antaganden att detta inte skulle vara nödvändigt, nu visat sig vara en felaktig bedömning. Med en lagstiftning får man tillgång till förarbeten, som kan förklara hur lagstiftarna tänkt sig tillämpningen av respektive paragrafer.

Nu verkar det som om det i vissa fall brustit mer i tillämpningen än i lagstiftning, vilket säkerligen beror på brister i utbildningen för olika yrkesgrupper. T.ex är domstolsjurister och nämndemän samt poliser och socialtjänstemän sådana yrkesgrupper, som absolut måste få ordentliga kunskaper om barnkonventionen

~~Vem tar ansvar för detta?~~

Postadress: Box 15115, S-104 65 Stockholm, Sweden
Besöksadress: Skolgrand 2
Telefon 08-462 25 40
Telefax 08-641 88 75
Telegram UNASWED
Telex 12442 FOTEX, Att UNASWED
Postgiro 5 09 90-1
Bankgiro 567-0039

Om man väljer att inte göra barnkonventionen till svensk lag, bör så gott som varje artikel förses med en förklaring, typ "detta innefattar" respektive "detta innebär inte", i stil med vad försäkringsbolagen skriver i hur olika försäkringar gäller. Genom sådana exempel blir artiklarna begripliga och blir mer intressanta att sätta sig in i.

När det gäller barnkonventionens tillämpning i förhållande till utlänningslagstiftningen i övrigt, ber vi få hänvisa till de uppfattningar som presenterades vid Hearingen om barnkonventionen den 10 maj hos Rädda Barnen.

Avslutningsvis vill vi tacka för denna möjlighet att delta i det viktiga arbetet med att genomföra barnkonventionen i Sverige och vi hoppas att få samma möjlighet beträffande kommitténs fortsatta arbete med övriga delar av barnkonventionen .

SVENSKA FN-FÖRBUNDET

Sandra Meiszner

KUNGL. BIBLIOTEKET · STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet och högskolor. U.
106. EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. UD.
107. Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. Ku.
111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige – från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. [109]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. [110]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan
+ bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till
30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och
landsbygd. [71]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 - An Assessment. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 - Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs
yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad
miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga
förvaltningen. [112]

FRITZES
Postadress: 10647 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 08-690 91 90

ISBN 91-38-20327-8
ISSN 0375-250X