

Sammanfattning

Bakgrund

Sedan länge har svenska kommuner kunnat placera barn för stadigvarande vård och fostran i andra kommuner inom landet. Det har däremot ansetts i de närmaste uteslutet att placera barn och ungdomar i utlandet. På motsvarande sätt har utländska placeringar i Sverige varit en helt marginell företeelse.

På senare tid har dock två internationella instrument tillkommit med bestämmelser bl.a. om tillvägagångssätt då en myndighet i en stat överväger en placering av ett barn på en institution eller i ett familjehem i en annan stat. Instrumenten som innefattar artiklar om placering av barn och unga över nationsgränserna, är den nya Bryssel II-förordningen, vars bestämmelser är direkt tillämpliga och till alla delar bindande för alla EU:s medlemsstater utom Danmark, och 1996 års Haagkonvention, vilken konvention Sverige undertecknat men ännu inte tillträtt.

Gemensamt för de båda instrumenten är att varje initiativ från en utländsk myndighet om att placera ett barn i Sverige kommer att förutsätta ett godkännande av en s.k. behörig myndighet här, eftersom svensk rätt föreskriver myndighetsbeslut vid placeringar av barn utanför det egna hemmet. De aktuella bestämmelserna – som uppvisar stora likheter – är artikel 56 i Bryssel II-förordningen resp. artikel 33 i 1996 års Haagkonvention.

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att se över den nationella regleringen av förfarandet och förutsättningarna för placeringar av barn utanför det egna hemmet över gränserna inom tillämpningsområdet för Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention.

Huvudsyftet med denna översyn har varit att analysera vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att en socialnämnd ska kunna godkänna en placering i Sverige på anmodan av en annan medlemsstat.

I arbetet har också ingått att analysera vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att en svensk socialnämnd ska kunna placera ett barn i en annan medlemsstat inom EU eller i en annan stat som har tillträtt 1996 års Haagkonvention. I övrigt har utredningen bl.a. haft i uppdrag att inhämta synpunkter från berörda myndigheter.

Utredningsarbetet och erfarenheter

För att få belyst i vad mån gränsöverskridande placeringar av barn och unga förekommer idag har utredningen med biträde av Socialstyrelsen genomfört en rundfråga till kommunala socialtjänstchefer. Utredningen har också i samtal med befattningshavare inom kommuner, länsstyrelser och Socialstyrelsen sonderat erfarenheter och synpunkter på gränsöverskridande placeringar.

Allmänt sett kan sägas att placeringar över nationsgränser, oavsett om de handlar om svenska placeringar i utlandet eller utländska placeringar i Sverige, är en helt perifer företeelse. Ingen av de som utredningen varit i kontakt med har önskat se en ordning där placeringar över nationsgränser skulle kunna ske med inslag av tvång enligt LVU.

Överväganden och förslag

Inledande överväganden

Varken Bryssel II-förordningen eller 1996 års Haagkonvention ålägger medlemsstaterna någon skyldighet att ta emot ett barn från en annan stat eller att lämna ifrån sig barn för placering på institution eller familjehem i någon annan medlemsstat.

De åligganden som artikel 56 i Bryssel II-förordningen resp. artikel 33 i 1996 års Haagkonvention ställer upp gäller istället uteslutande de stater som anmodar en annan att inom sina gränser ta emot ett barn för placering. Därmed framstår de båda artiklarna närmast som ett slags uppförandekod mellan staterna när önskemål om placeringar över nationsgränser uppkommer.

Här gäller enligt 1996 års Haagkonvention att den anmodande staten inte får placera ett barn i en annan stat om inte denna först samtyckt till detta med beaktande av barnets bästa. Detsamma gäller enligt Bryssel II-förordningen för det fall den anmodade staten, liksom Sverige, föreskriver ingripande av en offentlig myndighet vid placering av barn inom landet. För stater som inte föreskriver ingripande av offentlig myndighet vid placering av barn inom landet gäller däremot enligt Bryssel II-förordningen att den anmodade staten istället ska underrättas om placeringen. Några närmare bestämmelser om hur ett samråd och eventuellt godkännande ska gestalta sig ger emellertid varken förordningen eller Haagkonventionen. I förordningen sägs dock att just detta ska regleras av den anmodade medlemsstatens nationella lag.

I arbetet med att ta fram tillämpningsbestämmelser till de båda artiklarna har utredningen sett skäl att göra skillnad dels mellan placeringar som vilar på frivillighet, enligt grunderna för socialtjänstlagen, och sådana placeringar som förutsätter tvång, enligt grunderna för LVU. Här har utredningen kommit till slutsatsen att endast frivilliga placeringar ska få ske över Sveriges gränser. I övrigt har utredningen delat upp sina överväganden mellan utländska placeringar i Sverige och svenska placeringar i utlandet.

Överväganden om utländska placeringar i Sverige

Den i uppdragsbeskrivningen givna utgångspunkten för godkännanden av utländska placeringar i Sverige är att placering ska vara bäst för barnet, särskilt med beaktande av anknytningen hit. I övrigt har utredningen utifrån frågeställningar givna i uppdragsbeskrivningen funnit att en stat som önskar placera ett barn i Sverige ska ge in en rapport om barnet och i denna ange bl.a. vilka skäl den har för placeringen. Vidare föreslås att den anmodande staten ska inhämta barnets inställning till placeringen, om det inte kan anses vara olämpligt med beaktande av barnets ålder och mognad. Barnets inställning ska i förekommande fall redovisas i rapporten. För godkännande föreslås vidare krävas att samtycke till placeringen föreligger av den eller dem som har vårdnaden om barnet och när detta har fyllt 15 år av, honom eller henne själv. Vidare föreslår utredningen en ny bestämmelse om uppehållstillstånd, enligt vilken Migrationsverket på ansökan av en socialnämnd ska utfärda ett tidsbegränsat uppehållstillstånd åt en utlänning om detta behövs för att placeringen ska kunna genomföras. Bestämmelsen ska möjliggöra placeringar enligt 1996 års Haagkonvention och säkerställa att inga barn placerade enligt Bryssel II-förordningen ska behöva lämna en placering i Sverige på grund av bristande uppehållsrätt. I övrigt föreslår utredningen att det boende i vilket barnet avses bli placerat ska ha granskats av socialnämnden och bedömts lämpligt enligt grunderna för 6 kap. 6 § socialtjänstlagen. Barn som placeras i Sverige enligt Bryssel II-förordningens artikel 56 eller Haagkonventionens artikel 33 har som utgångspunkt inte bedömts bli försäkrade för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, ens i de fall en placering avses överstiga ett år. På grund härav bedöms staten i allt väsentligt kunna hållas undan merkostnader till följd av kommunala beslut om godkännande av utländska placeringar. De direkta kostnader som bedöms kunna följa på en placering i Sverige har istället till helt övervägande del ansetts vara sådana som i sista hand riskerar träffa den kommun som lämnat godkännande till en placering. Kommuner bör därför som villkor

för ett godkännande kräva att kostnadsansvaret regleras med placerande stats myndighet och att barnet har en heltäckande sjukvårdsförsäkring. Avtal om barns placeringar och kostnadsfördelningen i samband med dessa har bedömts ligga väl innanför kommunernas kompetens mot bakgrund av de möjligheter som följer med Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention. Utredningen har också förordat ett utvecklat bruk av avtal i samband med placeringar över nationsgränser till undvikande av den rättsosäkerhet som kan följa i spåren på förändringar av ett placerat barns hemvist. Med utgångspunkt i ett endast frivilliga placeringar över gränserna ska få förekomma och att det aldrig kan föreligga någon skyldighet för en socialnämnd att godkänna en utländsk placering i Sverige har utredningen funnit att socialnämndens beslut om godkännande inte ska vara överklagbart.

Överväganden om svenska placeringar i utlandet

För utredningens överväganden om svenska placeringar i utlandet har enligt uppdragsbeskrivningen gällt att ett barn aldrig ska placeras i ett annat land om det vid genomförandet av vården skulle saknas ett skydd för barnets bästa som är likvärdigt med skyddet i svensk lag. Bedömningen ska också utgå från att en placering aldrig ska kunna komma i fråga om socialnämnden inte har samma möjligheter att utöva tillsyn och följa upp ärendet som vid en placering inom landet.

Enligt utredningens mening är uppdragsbeskrivningen så snävt formulerad att den knappast lämnar något utrymme att mer än idag öppna för svenska placeringar i utlandet. Utredningen har här gjort bedömningen att den praxis som utvecklats i fråga om utlandsplaceringar och som innebär att endast placeringar enligt socialtjänstlagen kan komma ifråga undantagsvis bör lagfästas. Utredningen har också gjort bedömningen att fall av utlandsplaceringar företrädesvis kommer handla om situationer där ett litet barn förlorat sina föräldrar och det anses vara bäst för barnet att det får växa upp i det land där

det har alla sina anhöriga. För en placering utomlands har socialnämnden ansetts böra förutsätta följande: Det ska vara bäst för barnet med beaktande av barnets anknytning till landet; vårdnadshavare och barn över 15 år ska ha samtyckt till placeringen; socialnämnden ska genom avtal ha förbehållit sig samma rätt till uppföljning som hade gällt för en placering i Sverige; samråd ska ha ägt rum med centralmyndigheten eller annan behörig myndighet i det land där barnet föreslås placeras och nödvändiga godkännanden ska i förekommande fall ha inhämtats; socialnämnden ska ha träffat avtal om kostnadsansvaret.

Avslutande överväganden

Avslutningsvis har utredningen funnit att de kompletterande bestämmelser som Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention påkallar bör införas i socialtjänstlagen och inte i speciallagar för förordningen resp. konventionen. Ett särskilt skäl för att placera bestämmelserna i socialtjänstlagen är att ingen av de båda instrumenten utesluter tillämpning av autonom rätt i förhållande till icke fördragsanslutna stater. Med beaktande härav och med hänsyn tagen till att föregående utredning på området (Utredningen om föräldraansvar i internationella situationer) gjort bedömningen att det måste säkerställas att Sverige har en adekvat autonom rätt till skydd för barn som faller utanför den EG-rättsliga och konventionsbaserade lagstiftningen, har utredningen funnit att den självständiga reglering som ytterst påkallas inte gärna kan läggas någon annanstans än i socialtjänstlagen.

Övrigt

Under utredningsarbetet har inte annat framkommit än att placeringar av barn över nationsgränser är en helt perifer företeelse som inte kan förväntas växa i nämnvärd omfattning.

På grund härav och med beaktande av att föreliggande promemoria i allt väsentligt begränsas till en kodifiering av gällande praxis, anser utredningen att de regler utredningen föreslår knappast kan tillmätas några ekonomiska konsekvenser i den ena eller den andra riktningen.