



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2009-12-03

Ju2009/9943/L2

Justitiedepartementet

*Enheten för familjerätt och allmän förmögenhetsrätt
Rättssakkunniga Sofia Jungstedt
Telefon 08-405 48 84*

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2009-12-04
Dnr:	001-2558/2009
Till:	RI

Departementspromemorian Placering av barn över nationsgränser med stöd av Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention m.m. (Ds 2009:62)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän (JO)
2. Hovrätten för Västra Sverige
3. Kammarrätten i Jönköping
4. Migrationsdomstolen vid Länsrätten i Skåne län
5. Migrationsverket
6. Socialstyrelsen
7. Barnombudsmannen
8. Skatteverket
9. Länsstyrelsen i Kronobergs län
10. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
11. Uppsala universitet
12. Lunds universitet
13. Stockholms universitet
14. Linköpings universitet
15. Huddinge kommun
16. Järfälla kommun
17. Stockholms kommun
18. Flens kommun
19. Norrköpings kommun
20. Ödeshögs kommun
21. Gislaveds kommun
22. Växjö kommun
23. Kalmar kommun
24. Olofströms kommun
25. Burlövs kommun
26. Helsingborgs kommun
27. Malmö kommun

28. Vellinge kommun
29. Ale kommun
30. Strömstads kommun
31. Årjängs kommun
32. Örebro kommun
33. Kungsörs kommun
34. Gävle kommun
35. Åre kommun
36. Haparanda kommun
37. Rädda Barnen
38. BRIS – Barnens Rätt I Samhället
39. Sveriges Kommuner och Landsting
40. Dianova International
41. Familjehemmens Riksförbund
42. Familjevårdens Centralorganisation
43. Föreningen Socionomer inom Familjehemsvården
44. Föreningen Sveriges Socialchefer

Remissvaren i tre exemplar ska vara inkomna till Justitiedepartementet **senast den 5 mars 2010**. Ert remissvar ska även sändas med e-post till gun.andersson-waard@justice.ministry.se.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

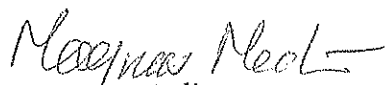
Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

När det gäller remissynpunkter från universiteten finns följande särskilda önskemål. Från Uppsala universitet, Lunds universitet och Stockholms universitet vore det önskvärt att särskilt få synpunkter dels i fråga om socialtjänstens handläggning av ärenden som rör Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention, dels i privat- och processrättsliga frågor. När det gäller Linköpings universitet är övergripande synpunkter utifrån principen om barnets bästa och synpunkter i fråga om socialtjänstens handläggning av ärenden som rör Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention av särskilt intresse.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens broschyr "Svara på remiss. Hur och varför?" Broschyren kan beställas från Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm.

Remissinstanserna kan utan kostnad få ytterligare högst två exemplar av promemorian. Exemplaren beställs hos Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-598 191 90, fax 08-598 191 91, e-post order.fritzes@nj.se. Ange vid beställning att exemplaren är avsedda för remissändamål.


Magnus Medin
Departementsråd

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

Ds 2009:62

Placering av barn
över nationsgränser med stöd
av Bryssel II-förordningen och
1996 års Haagkonvention m.m.



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen,
(SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23315-3
ISSN 0284-6012

Förord

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Beatrice Ask, beslutade den 30 april 2009 att ge kammarrättslagmannen Christer Sjödin i uppdrag att biträda departementet med att utreda sociala myndigheters samarbete enligt Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention (Ju 2009:I).

Från och med den 4 maj 2009 anställdes hovrättsassessorn Daniel Jakobsson för att arbeta som sekreterare inom ramen för uppdraget.

Med denna promemoria är uppdraget slutfört.

Sundsvall i november 2009

Christer Sjödin

/Daniel Jakobsson

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	17
1 Inledning	27
1.1 Bakgrund	27
1.2 Uppdraget i korthet.....	29
1.3 Läsanvisningar och avgränsningar.....	30
2 Nationell reglering	33
2.1 Allmänt om vård och fostran utanför hemmet	33
2.2 Närmare om placering av barn	39
2.2.1 Vårdnadsfrågor vid placering	39
2.2.2 Närhetsprincipen och kontinuitetsprincipen	41
2.2.3 Placering av syskon.....	43
2.2.4 Utlandsplaceringar.....	44
2.2.5 Upphållstillstånd för placering.....	45
2.2.6 Utlämning för verkställighet av placering.....	47
2.3 Särskilt om domstolsprocessen i LVU-mål.....	49
2.4 Ansvar, tillsyn och uppföljning.....	50
2.4.1 Vilken socialnämnd är ansvarig.....	50
2.4.2 Socialnämndens åligganden.....	52

2.4.3	Tillsyn över socialtjänsten	52
3	Internationell reglering.....	55
3.1	Inledning.....	55
3.2	Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention.....	56
3.2.1	Allmänt	56
3.2.2	Utredningen om föräldraansvar och skydd av barn i internationella situationer.....	58
3.3	Nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster	61
4	Internationell utblick	67
4.1	Allmänt	67
4.2	Finland	67
5	Synpunkter från myndigheter.....	69
5.1	Allmänt	69
5.2	Synpunkter från socialtjänst.....	70
5.3	Synpunkter från tillsynsmyndigheter	72
6	Överväganden och förslag.....	75
6.1	Inledande överväganden	75
6.2	Utländska placeringar i Sverige	76
6.2.1	Uppdraget.....	76
6.2.2	Ska anmodande stat ange skäl för sin anmodan?.....	78
6.2.3	Ska anmodande stat ange barnets inställning?.....	79
6.2.4	Ska Sverige tillhandahålla tvångsvård på anmodan?	81

6.2.5	Ska grund för medgivande enligt 6 kap. 6 § socialtjänstlagen krävas?	85
6.2.6	Ska tillstånd enligt utlänningslagen krävas? ...	87
6.2.7	Ska kostnadsansvaret vara reglerat?	90
6.2.8	Hur kan barns byte av hemvist påverka?	93
6.2.9	Är det möjligt att avtala om placeringsfrågor?	96
6.2.10	Behövs särskilda föreskrifter om tillsyn och uppföljning?	99
6.2.11	Bör beslut om godkännande vara överklagbart?	101
6.3	Svenska placeringar i utlandet	103
6.3.1	Uppdraget	103
6.3.2	Överväganden	103
6.4	Avslutande överväganden	106
7	Konsekvenser	109
8	Författningskommentar	111
8.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	111
8.2	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	118
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:450) med kompletterande bestämmelser till Bryssel II- förordningen	119
Bilaga		
	Utredningens uppdrag	121

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 utslutet 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.

