



En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 5 mars 2002 berett socialförsäkringsutskottet tillfälle att avge yttrande över skrivelse 2001/02:83 En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna jämte motioner i de delar som berör socialförsäkringsutskottets beredningsområde.

Utskottet begränsar sitt yttrande till de delar av skrivelsen inom utskottets beredningsområde som berörs i motionsyrkanden. De motioner utskottet yttrar sig över är K81 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) yrkandena 1–3 och K82 av Per Lager m.fl. (mp) yrkandena 2–6. I motion K79 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) framförs också synpunkter i liknande frågor men utan något yrkande i den delen.

Allmänt om handlingsplanen

Vid världskonferensen om mänskliga rättigheter som ägde rum i Wien 1993 antogs bl.a. en rekommendation med en uppmaning till alla stater att överväga inrättandet av nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna.

Regeringen redovisar i skrivelsen en treårig nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna. Genom denna första handlingsplan lägger regeringen grunden för ett mer samlat synsätt på frågorna i Sverige. Handlingsplanen är ett uttryck för den politiska viljan att se till att de mänskliga rättigheterna respekteras i enlighet med den svenska grundlagen och våra internationella åtaganden samt att skyddet för dessa rättigheter kontinuerligt förbättras.

Frågor som regeringen avser att prioritera under de närmaste tre åren i sitt fortsatta arbete med de mänskliga rättigheterna är bl.a. frågor om internationellt skydd mot förföljelse och tortyr samt barnets rättigheter.

Genomförandet skall ske inom en treårsperiod. Regeringen har för avsikt att därefter påbörja arbetet med ytterligare en handlingsplan.

Internationellt skydd mot förföljelse och tortyr

Skrivelsen

I skrivelsen (avsnitt 7.1, men även 7.2) redovisas bl.a. följande.

Inom EG-rätten finns regler som innebär att rådet senast i maj 2004 skall lagstifta om åtgärder som avser asyl, flyktingar och fördrivna personer samt åtgärder som avser invandringsspolitiken. En harmonisering inom området avser miniminormer som gäller i huvudsak till skydd för dessa grupper för att minska skillnaderna i medlemsstaternas behandling av medborgare i tredje land och deras rättigheter. Arbetet går i stor utsträckning ut på att genomföra uppgifterna i Amsterdamfördraget som trädde i kraft i maj 1999 och som bekräftades av stats- och regeringscheferna vid Europeiska rådets möte i Tammerfors samma år.

I skrivelsen anges att Amsterdamfördraget medför nya möjligheter för EU att utarbeta rättsligt bindande instrument. För svensk del är det en övergripande prioritering att dessa instrument används och att man når fram till ett större mått av gemensam politik på området.

Under hösten 2001 presenterade kommissionen ett direktivförslag om gemensamma miniminormer om internationellt skydd som handlar om definitionen av vem som är flykting enligt 1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning och om andra former av internationellt skydd. Enligt konventionen angående flyktingars rättsliga ställning är en flykting en person som känner en välgrundad fruktan för att utsättas för förföljelse i sitt hemland på grund av ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning. Det har varit oklart om personer som förföljs på grund av sin könstillhörighet eller sexuella läggning kan innefattas i flyktningbegreppet, t.ex. i form av tillhörighet till viss samhällsgrupp. Den internationella rättsutvecklingen har emellertid gått i riktning mot att innefatta sådana personer. EG-kommissionens förslag innebär att välgrundad fruktan för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning – t.ex. homosexualitet – utgör grund för flyktingstatus enligt samma konvention. Enligt den gällande svenska lagstiftningen får sådana personer stanna i Sverige som skyddsbehövande i övrigt.

Regeringen välkomnar EG-kommissionens direktivförslag om att förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning skall innefattas i konventionsflyktningbegreppet och kommer att föreslå att den svenska lagstiftningen anpassas till resultatet av förhandlingarna i rådet. Vidare har regeringen gett Migrationsverket i uppdrag att redogöra för praxis och att utarbeta riktlinjer avseende ärenden där förföljelse på grund av sexuell läggning åberopas. Uppdraget skall genomföras i samråd med Utlänningsnämnden.

Motioner

I motion K81 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande om att Sverige redan innan direktivförslaget antas bör införa förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning i flyktningbegreppet.

I motion K82 av Per Lager m.fl. (mp) begärs ett tillkännagivande om att Sverige inom EU bör verka för miniminormer som värnar en humanitär asylrätt (yrkande 2). Den enskildes rättighet går enligt motionärerna före harmoniseringsperspektivet. Vidare bör riksdagen begära att regeringen utreder möjligheter för flyktingar att söka humanitärt visum i tredje land, om det är orimligt att avvakta asylärendet i ursprungs- eller transitland (yrkande 3).

Även i motion K79 (kd) tas olika frågor om utlänningsärenden upp, t.ex. förföljelse på grund av kön och sexuell läggning.

Utskottets bedömning

Genom Amsterdamfördraget har frågor om asyl, invandring och vissa frågor om fri rörlighet för personer förts över från tredje till första pelaren. Efter en övergångsperiod på fem år, dvs. maj 2004, skall fri rörlighet för personer garanteras.

Vid Europeiska rådets möte i Wien i december 1998 antogs en handlingsplan för att genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. I handlingsplanen anges prioriteringar och tidsramar för hur uppgifterna i fördraget om fri rörlighet för personer, asyl, invandring samt för civilrättsligt, polisiärt och straffrättsligt samarbete bör genomföras och inom vilka tidsramar. Genomförandetiden varierar mellan två och fem år från Amsterdamfördragets ikraftträdande.

Vid Europeiska rådets sammanträde hösten 1999 i Tammerfors drogs riktlinjerna upp för hur man så snart som möjligt skall kunna genomföra den fria rörligheten för personer fullt ut. Europeiska rådet efterlyste vid sitt möte en gemensam politik för invandring och en gemensam asylpolitik grundad på en fullständig och absolut tillämpning av Genèvekonventionen. Fyra huvuddelar fastställdes, partnerskap med ursprungsländerna, ett gemensamt europeiskt asylsystem, som på längre sikt bör leda till ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för dem som beviljas asyl, rättvis behandling av medborgare i tredje land och en effektivare hantering av migrationsflöden.

Utskottet behandlar denna dag i betänkande 2001/02:SfU8 Migration och asylpolitik regeringens skrivelse från i höstas om migration och asylpolitik jämte ett stort antal motionsyrkanden. I betänkandet påtalar utskottet vikten av att Sverige aktivt arbetar för att påverka utformningen av de gemensamma reglerna inom EU på detta område. Utskottet anser att det bl.a. till följd av den fria rörligheten inom EU och för att uppnå målsättningen att utveckla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa behövs en gemensam politik för invandring och en gemensam asylpolitik. Enligt utskottets mening bör flyktingpolitiken bygga på flyktingars rättigheter, internationell solidaritet och full respekt för internationella åtaganden. Den gemensamma politiken bör

utgöras av miniminormer som läggs på en så hög nivå som möjligt. Det krävs också ett ökat inslag av finansiell solidaritet i EU:s flyktingpolitik och en bättre fördelning när det gäller insatserna vid omfattande flyktingströmmar. En europeisk flyktingfond har inrättats för att stödja projekt för mottagande av asylsökande, integration och återvändande, men medel kan även användas för s.k. akutåtgärder, föreskrivna i direktivet om tillfälligt skydd. I regeringens fyrapunktsprogram inför EU:s framtidskonvent, vars förslag skall utgöra ett underlag för den regeringskonferens som år 2004 skall förhandla om förändringar av EU:s fördrag, anges som en av fyra prioriterade frågor arbetet med att skapa en gemensam asyl- och migrationspolitik inom EU.

Utskottet anser att motion K82 yrkande 2 får anses tillgodosedd med det anförda och därför bör avslås.

Vad härefter gäller flyktingbegreppet och kommissionens direktivförslag kan utskottet inledningsvis konstatera att frågan om internationellt skydd och om definitionen av begreppet flykting samt alternativa skyddsformer är föremål för diskussion inte bara inom EU utan även i andra internationella forum. Här kan nämnas att FN:s flyktingkommissariat, UNHCR, har inlett en översyn av flyktingbegreppet enligt Genèvekonventionen, varvid även det könsrelaterade skyddet ses över. I översynen hålls globala konsultationer med alla de 136 länder som har undertecknat konventionen. Översynen skall utmynna i en handlingsplan för internationellt skydd, Agenda for Protection. Enligt utskottets mening är frågan om definitionen av begreppet flykting och möjligheten att erhålla flyktingstatus mycket viktig och grundläggande inte minst när det gäller det övriga arbetet inom EU med att utforma en gemensam asylpolitik. Sverige har varit drivande i dessa frågor. I utlänningslagen infördes också redan 1997 bestämmelser om att förföljelse från tredje part kan utgöra grund för flyktingskap. När det gäller direktivförslaget understryker utskottet i sitt betänkande 2001/02:SfU8 vikten av att arbetet med förslaget inte fördröjs.

Utskottet har erfarit att regeringen avser att se över frågan om att i utlänningslagen införa en möjlighet för personer som förföljs på grund av kön eller sexuell läggning att erhålla flyktingstatus. Statsrådet Jan O Karlsson har uttalat att Sverige därmed anpassar sig till en rättsutveckling som redan pågår och att det inte är nödvändigt att Sverige avvaktar det pågående arbetet inom EU. Utredningen skall vara avslutad senast den 1 oktober 2002.

I detta sammanhang kan också nämnas att Migrationsverket på regeringens uppdrag har utformat riktlinjer för homosexuella i asylprocessen. Riktlinjerna, som tar upp såväl utredningsfasen som bedömningsaspekterna, syftar till att uppmärksamma personalen på de särskilda omständigheter som kan gälla i ärenden där homosexualitet åberopas. Migrationsverket har också utarbetat riktlinjer för utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov. Dessa riktlinjer skall följas upp med kunskaps- och kompetensutveckling hos personalen för att få en ökad lyhördhet för kvinnor i en så här utsatt situation.

Med det anförda får motion K81 yrkande 1 anses tillgodosedd och avstyrks.

Vad gäller s.k. humanitärt visum som föreslås i motion K82 yrkande 3 kan nämnas att utskottet denna dag i betänkande 2001/02:SfU8 har behandlat ett liknande motionsyrkande. I betänkandet anges följande. En person som gör gällande att han eller hon utsätts för mycket grava hot till liv och frihet skall enligt motionärerna härigenom snabbt kunna lämna ursprungsregionen eller transitländer som inte erbjuder skydd. Det humanitära visumet, som skall kunna sökas vid svenska ambassader, skall ge personen rätt att åka till Sverige för att där få en asylansökan prövad i en fullständig asylprocess. Utskottet vill först påtala att viseringsinstrumentet inte är avsett att ta till vara personers behov av skydd. Utlänningslagens bestämmelser uppfyller enligt utskottets uppfattning Genèvekonventionen i fråga om skyldigheten att ge skydd till den som riskerar förföljelse i hemlandet. Sverige tar också emot personer i behov av skydd för vidarebosättning i Sverige, genom den s.k. flyktingkvoten. Detta sker efter samråd med UNHCR. Utskottet kan med det anförda inte ställa sig bakom förslaget.

Utskottet vidhåller denna inställning och anser att konstitutionsutskottet bör avstyrka motion K82 yrkande 3.

Barnets rättigheter

Skrivelsen

I avsnitt 7.4 Barnets rättigheter redovisas regeringens mål med barnpolitiken och strategi för att förverkliga barnkonventionen i Sverige. Insatser för att sätta barnets bästa i centrum skall genomsyra alla delar av regeringens politik och alla samhällsverksamheter som rör barn.

I avsnitt 7.4.2 redovisas FN:s barnkommittés synpunkter på Sveriges efterlevnad av barnkonventionen. Kommittén har bl.a. uppmanat Sverige att utifrån icke-diskrimineringsprincipen ompröva sin politik när det gäller de s.k. gömda barnen (s. 78). I skrivelsen redovisas även förslag till åtgärder som ingår i en rapport från Migrationsverket i februari 2001.

Motioner

I motion K81 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) begärs i yrkande 2 ett tillkännagivande om att en parlamentarisk utredning bör tillsättas för att se över barnkonventionens tillämpning. Enligt motionärerna skall barnets bästa gå före reglerad invandring särskilt vid övergrepp och vårdbehov, och regeringen bör snarast återkomma med förslag. I yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om åtgärder för att förbättra omhändertagandet av ensamma flyktingbarn. Motionärerna anser att socialtjänsten bör ha ett tydligare ansvar och att samordningen mellan respektive kommun och Migrationsverket bör förbättras.

I motion K82 av Per Lager m.fl. (mp) begärs ett tillkännagivande om att alla gömda flyktingbarn bör beviljas uppehållstillstånd som en allmän amnesti (yrkande 4). De ensamma flyktingbarnens situation och handläggningen av

deras ärenden måste utredas och nödvändiga åtgärder vidtas (yrkande 5). Vidare bör regeringen inom EU verka för framtagandet av ett gemensamt handlingsprogram för hur flyktingbarn, särskilt ensamma, skall omhändertas (yrkande 6).

Även i motion K79 (kd) tas barnens situation upp. Bland annat anges att omhändertagandet av de ensamkommande barnen måste förbättras.

Utskottets bedömning

I 1 kap. 1 § utlänningslagen anges att i fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. I samband med att denna s.k. portalparagraf om barnets bästa infördes i utlänningslagen anförde regeringen (prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv) att barnets bästa är en omständighet som skall beaktas bland andra intressen vid utformningen av de svenska invandringsreglerna. Många gånger måste en avvägning göras mellan alternativ som har såväl goda som dåliga konsekvenser för barnet. Avgörande vid bedömningen av barnets bästa borde enligt regeringen vara i vilken grad barnet i sin psykosociala utveckling kan antas ta bestående skada av att flytta tillbaka till hemlandet, att skiljas från de oftast tillfälliga påfrestningar som en flyttning till andra miljöer ofta innebär för ett barn. Utskottet fann i sitt betänkande 1996/97:SfU5 det mycket värdefullt att hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt, genom införandet av portalbestämmelsen, sattes i fokus och att lagen därigenom kom att genomsyras av den hänsyn som måste tas till barn vid lagens tillämpning. Utskottet betonade även hur viktigt det är att ett sådant synsätt också präglar myndigheternas arbete. Utskottet delade regeringens uppfattning att prövningen av barnets bästa inte generellt får tillåtas att ta över samhällsintresset att reglera invandringen.

Enligt barnkonventionens artikel 12 och dess motsvarighet i 11 kap. 1 a § utlänningslagen har barnet en rätt, inte en skyldighet, att komma till tals i ärenden som barnet berörs av. Beträffande frågan om barns rätt att höras i en asylprocess krävs det enligt utskottets mening alltid noggranna överväganden mot bakgrund av barnets bästa och utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Utskottet vill framhålla att det är av stor vikt att denna bestämmelse får genomslag så att de asylsökande barnen verkligen får komma till tals i processen och så att berörda myndigheter kan klarlägga vad barnet har att anföra i ärendet. En förutsättning för att barnets åsikter skall komma fram i ärendet är att de som hör barn har tillräcklig kompetens härför.

Som framgår av skrivelsen har Migrationsverket i februari 2001 presenterat rapporten Barn i utlänningsärenden. Verket för i rapporten ett resonemang kring de åsikter som framförts i Barnombudsmannens rapport Barnets bästa i asylärenden (Barnombudsmannen 2000). I Migrationsverkets rapport lämnas förslag till åtgärder mot de problem som uppmärksammats. Som ett direkt resultat av rapporten har Migrationsverket beslutat att genomföra en utbildning om bl.a. barnkonventionen och dess betydelse i utlänningsrätten, samtalsmetodik och hur barnet påverkas av en utredningssituation. Utbildningen

har tillkommit i samarbete med UNHCR, Rädda Barnen, Barnombudsmannen och Universitetet i Linköping.

När det gäller frågor om barnets bästa har Utlänningsnämnden en särskild utsedd handläggare som bevakar tillämpningen av barnkonventionen och den särskilda bestämmelsen om barnets bästa i utlänningslagen. Barnperspektivet skall uppmärksammas i varje ärende som rör ett barn.

Vidare har såväl Migrationsverket som Utlänningsnämnden fått i uppdrag att till regeringen redovisa på vilket sätt myndigheterna utifrån barnkonventionens bestämmelser och intentioner har beaktat barnperspektivet i sitt arbete såväl internt som externt. Migrationsverket skall dessutom i samverkan med Skolverket redovisa hur kvaliteten i Migrationsverkets familjebaserade barnverksamhet kan förbättras, i vilken omfattning asylsökande barn tas emot i kommunernas förskolor och vilka insatser som görs för att stödja barnen samt i vilken omfattning dessa barns behov tillgodoses på något annat sätt. Uppdraget skall avrapporteras senast den 1 mars 2003.

Utskottet vill liksom i betänkande 2001/02:SfU8, i vilket utskottet behandlar motioner som tar upp de utländska barnens situation, anföra att barnkonventionens innehåll alltid bör stå i blickpunkten för myndigheternas agerande i olika situationer. Det får anses särskilt betydelsefullt i asylprocessen, då de barn som kommer hit som asylsökande på olika sätt kan ha varit utsatta för svåra trauman och andra umbäranden. Utskottet konstaterar att det pågår ett väl utvecklat arbete som syftar till att sätta barn och deras särskilda behov i fokus i asylprocessen. Utskottet utgår från att regeringen noggrant följer hur barnens rättigheter tas till vara av utlänningsmyndigheterna. Vidare kan nämnas att enligt proposition 2001/02:96 En förstärkt Barnombudsman skall Barnombudsmannen ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som rör barn och unga i utsatta situationer, bl.a. asylsökande barn.

Utskottet anser att motion K81 yrkande 2 kan anses tillgodsedd med det anförda och därför bör avslås av riksdagen.

När det gäller förslaget i motion K82 yrkande 4 att alla gömda utländska barn bör beviljas uppehållstillstånd kan anges följande.

I den migrationspolitiska propositionen 1996/97:25 anfördes att barn i familjer som håller sig undan myndigheterna regelmässigt lever i en svår situation. Detta är fallet även om barnen lever tillsammans med sina föräldrar. Regeringen ansåg att insatserna för dessa utsatta barn måste inriktas på att förhindra sådana situationer där undanhållandet blir ett led i ansträngningarna att få uppehållstillstånd. Vidare ansåg regeringen att förutsägbarhet och konsekvens i rättstillämpningen har stor betydelse för om en asylsökande, som i bägge instanser fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd, ändå håller sig kvar i landet i förhoppning om att senare få ett sådant tillstånd.

Regeringen hänvisade till att ett uppehållstillstånd efter ny ansökan enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen bara bör kunna ges om en tidigare inte prövad omständighet berättigar den sökande till skydd här eller om det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa avlägsnandebeslutet. Har verkställigheten fördröjts under avsevärd tid på grund av omständigheter som utlännings-

inte kunnat råda över kan det innebära att tillräckliga humanitära skäl anses finnas. En illegal vistelsetid bör å andra sidan enligt propositionen i princip inte heller i fortsättningen få tillgodoses. Ett bifall måste i så fall förutsätta att risken bedöms vara synnerligen betydande för självdestruktiva handlingar av utomordentligt allvarig natur från barnets sida, eller för att barnet allvarligt skadas i sin psykosociala utveckling om det med tvång skickas tillbaka till hemlandet eller fortsatt lever under pressade förhållanden till följd av att det av föräldrarna hålls undan myndigheterna.

Situationen för barn som lever gömda, t.ex. hur många barn det är som lever gömda, varför de är gömda och hur de påverkas under den tid de lever gömda på kort och lång sikt, har utretts och redovisats av Socialstyrelsen och Migrationsverket (dåvarande Invandrarverket) i rapporten När barn lever gömda (SoS-rapport 1999:5). Olika åtgärder har därefter vidtagits för att förbättra barnens situation. Bland annat har i enlighet med en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet regeringen i mars 2000 beslutat att barn som hålls gömda inför verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall tillförsäkras hälso- och sjukvård på samma grunder som asylsökande barn.

Vid behandlingen av liknande motioner under föregående riksmöte anförde utskottet i betänkande 2000/01:SfU9 även följande.

Inom Migrationsverket pågår arbete med att förbättra förutsättningarna för att de som får ett avlägsnandebeslut förstår och accepterar beslutet. Detta är en viktig del i arbetet med att förhindra att barnfamiljer gömmer sig. Det avslutade s.k. språkvårdsprojektet är en viktig del i detta arbete. Vidare anføres att för att familjerna skall få så tydliga besked som möjligt om beslutets innehåll, och om nuvarande praxis, är det viktigt att det offentliga biträdet deltar när ett avvisnings- eller utvisningsbesked delges muntligt. Även Migrationsverkets återvändandearbete skall utvecklas ytterligare. Det är väsentligt att återvändandeperspektivet hålls öppet under hela asylprocessen genom att t.ex. alternativa lösningar för familjens, såväl föräldrarnas som barnens, framtid diskuteras. Migrationsverket utvecklar vidare ett s.k. early warning system för att uppmärksamma och ge stöd till barnfamiljer som verkar vara i riskzonen för att gömma sig. Ett nära samarbete mellan Migrationsverkets mottagnings- och asylenheter, men också med Utlänningsnämnden, skall därför utvecklas. Syftet är att få ett underlag för en systematisk uppföljning av vilka familjer som valt att gömma sig och vilka omständigheter som förelegat i dessa fall.

Att barn i familjer som saknar tillstånd att vistas i Sverige och håller sig undan myndigheterna regelmässigt lever under svåra förhållanden är givet. Det är därför av stor vikt att olika överväganden görs och att projekt initieras och utvecklas i syfte att motverka att barnfamiljer gömmer sig. Utskottet hänvisade i nämnda betänkande också till ett interpellationssvar den 25 april 2000 av statsrådet Maj-Inger Klingvall om amnesti till gömda flyktingar. Statsrådet anför bl.a. följande. ”Det är inte min uppfattning att de som håller sig undan sedan ett avvisningsbeslut meddelats kollektivt bör få uppehållstillstånd. En noggrann och rättssäker individuell prövning är att föredra. Amne-

stier riskerar erfarenhetsmässigt att skapa nya förväntningar om nya amnestier.” Statsrådet betonade emellertid att hänsynstaganden sker – med tillämpning av utlänningslagen – till humanitära omständigheter även när dessa inte förelegat under prövningen hos myndigheterna utan uppstått som en konsekvens av att man inte lämnat landet utan hållit sig undan. Allmänt kan för ärenden om uppehållstillstånd sägas att införandet av portalbestämmelsen om hänsynstagande till barns bästa lett till att barn på grund av de sammantagna skälen får tillstånd i större utsträckning än tidigare. Utskottet delade denna uppfattning.

Vad gäller uppehållstillstånd till ensamkommande barn har regeringen i skrivelse 1999/2000:137 Barn – här och nu, Redogörelse för barnpolitiken i Sverige med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter angivit att tanken är att dessa barn efter en tämligen kort tid efter ankomsten till Sverige skall få ett definitivt besked huruvida de får stanna här eller inte. De barn som inte är i behov av uppehållstillstånd i Sverige och vars föräldrar meddelat att de kommer att ta emot barnet i hemlandet kommer att meddelas avslag på sin ansökan. Övriga barn skall omgående beviljas permanent uppehållstillstånd.

Utskottet anser att motion K82 yrkande 4 bör avslås.

Frågan om mottagandet av barn är också föremål för förhandlingar inom EU med anledning av kommissionens förslag till direktiv om mottagandevillkor. En generalklausul till förmån för personer med särskilda behov är införd i förslaget som i princip innebär att de särskilda behoven som tillhör dessa grupper skall beaktas (artikel 23). Som personer med särskilda behov anges bl.a. underåriga och underåriga utan medföljande vuxen. För nämnda grupper finns särskilda föreskrifter. Artikel 24 kan jämföras med utlänningslagens portalparagraf där barnets intressen skall komma i första rummet. Artikel 25 gäller underåriga som kommer utan medföljande vuxen.

Under det svenska ordförandeskapet hölls ett seminarium om barn i krig och på flykt, varvid ordförandeskapsslutsatser om värnandet av barnens rättigheter i asyl- och biståndspolitiken antogs. Regeringen har i skrivelse 2001/02:5 Migration och asylpolitik angivit att ett resultat av seminariet är att kommissionär Vitorino åtagit sig att i kommande lagförslag inom det asyl- och migrationsrättsliga området införliva ett barnrättsperspektiv.

När det gäller ensamkommande barn kan nämnas att det även pågår annat samarbete inom EU, t.ex. ett arbete som inletts mellan Sverige och Tyskland och som gäller ryska barn.

Motion K82 yrkande 6 får anses tillgodosedd med detta, varför motionen bör avslås av riksdagen.

Vad gäller ensamkommande utländska barns situation vill utskottet hänvisa till sitt betänkande 2001/02:SfU8, i vilket utskottet behandlar ett antal motioner som tar upp sådana frågor. I betänkandet anges att utskottet tidigare har behandlat motioner om ensamkommande barn. I betänkande 1996/97:SfU5 anförde utskottet bl.a. att det är en självklarhet att för barn liksom för vuxna noga utreda varje påstående om risk för förföljelse eller andra omständigheter

som ger behov av skydd i Sverige. Utskottet noterade emellertid att det stora flertalet av de barn som då kommit ensamma till Sverige och ansökt om uppehållstillstånd saknat behov av skydd mot förhållanden i hemlandet. I betänkande 2000/01:SfU9 har utskottet redogjort för regeringens skrivelse 1999/2000:137 Barn – här och nu, Redogörelse för barnpolitiken i Sverige med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter. I skrivelsen angavs bl.a. att den översyn som pågår beträffande barn som har kommit ensamma till Sverige framför allt gäller gränsdragningen mellan Migrationsverkets och kommunernas ansvarsområden. Migrationsverket har i sin ambition att värna om barnets bästa i praktiken kommit att överta det ansvar som egentligen ankommer på kommunerna. Det gäller här att utarbeta gemensamma riktlinjer för ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och berörda huvudmän samt att vidareutveckla den samverkan som redan finns inom de områden där ett gemensamt ansvar har identifierats. Vidare anfördes i skrivelsen, som framgått ovan, att tanken är att dessa barn efter en tämligen kort tid efter ankomsten till Sverige skall få ett definitivt besked huruvida de får stanna här eller inte. De barn som inte är i behov av uppehållstillstånd i Sverige och vars föräldrar meddelat att de kommer att ta emot barnet i hemlandet kommer att meddelas avslag på sin ansökan. Övriga barn skall omgående beviljas permanent uppehållstillstånd.

Frågan om de ensamkommande barnen togs också upp vid utskottets offentliga utfrågning om flyktingpolitiken den 20 november 2001. Från Migrationsverkets sida angavs då att verket har lagt fast en ny ordning som avses gälla fr.o.m. 2002. Enligt denna ordning skall socialtjänsten i första hand ansvara för ett barn som kommer hit ensamt. Socialtjänsten skall besluta om barnets boende och omedelbart förordna en god man som kan biträda barnet med att söka asyl. Migrationsverket handlägger och utreder därefter asylärendet. Migrationsverkets förslag grundade sig på att rådande praxis inte stämde överens med gällande lagstiftning.

Den 8 januari 2002 angav Svenska Kommunförbundet i en skrivelse till statsrådet Mona Sahlin att de bestämt satte sig emot att en sådan förändring skulle genomföras. Kommunförbundet anförde bl.a. att en ändring av praxis och nu rådande rutiner skulle medföra en kostnadsövertäring från staten till kommunerna och att frågan därför borde analyseras ytterligare.

Utskottet har i samband med beredningen av motionerna om ensamkommande barn som behandlas i betänkande 2001/02:SfU8 bl.a. den 12 mars 2002 hållit en sluten utfrågning med Migrationsverket, Svenska Kommunförbundet, Socialstyrelsen och Rädda Barnen.

Följande framkom vid utfrågningen. Under en rad år har det kommit ca 30 ensamma barn i månaden till Sverige. Under hösten 2001 ökade antalet plötsligt till ca 60 barn per månad. Antalet ensamkommande barn har dock under februari månad 2002 åter sjunkit. Den akuta kris som då uppstod under hösten 2001, bl.a. vid Migrationsverkets gruppboende i Carlsund, har man nu enligt verket kommit till rätta med. De barn som kommer i dag har en helt annan bakgrund än de ensamma barn som kom under 1980-talet. I dag uppger bar-

nen bl.a. att de är barnhemsbarn utan föräldrar eller att de behöver läkarvård. Många barn är kriminella och drogberoende och har ofta rört sig mellan länderna i Europa. Barnet har ofta ett större behov av vård, stödåtgärder eller sociala insatser, och asylutredningen utgör i dessa fall endast en mindre del. Under 2001 ansökte 461 ensamma barn asyl i Sverige. I år, fram till den 12 februari, har det kommit 82 barn till Sverige. En stor majoritet är pojkar och de flesta är tonåringar. Mer än hälften av dem som i dag är inskrivna hos Migrationsverket bor i eget boende, dvs. hos släkt och vänner.

Enligt nuvarande praxis tas barnen emot på Migrationsverkets enheter, och verket initierar att en god man utses. Verket startar asylutredningen omedelbart, och socialtjänsten kopplas bara in vid behov. Detta är inte i överstämelse med gällande lagstiftning varför Migrationsverket – som framgått ovan – förordar att när ett barn kommer ensamt skall verket anmäla till vistelsekommunen att det finns ett barn som behöver stöd. God man skall utses och socialtjänsten besluta om barnets boende, t.ex. på ett av verkets grupphem. Den gode mannen ansöker om asyl för barnets räkning och Migrationsverket påbörjar asylutredningen. Migrationsverket anser att detta förfarande överensstämmer med gällande lagstiftning och att man härigenom ser till barnets bästa, framför allt artikel 2 i barnkonventionen om icke-diskriminering. Migrationsverket angav vid utfrågningen att principen om normalisering är grundläggande och måste gälla även i dessa fall, exempelvis på samma sätt som landstingets ansvar för sjukvård för asylsökande.

Kommunförbundet, som påpekade att migrationspolitiken är ett statligt ansvar fram tills ett uppehållstillstånd har meddelats, anser att Migrationsverkets föreslagna ändring av praxis skulle medföra en kostnadsöverbältring från staten till kommunerna. Kommunförbundet anser också att det i dessa fall kan uppstå problem vad gäller tolkningen av begreppet vistelsekommun i socialtjänstlagen. Enligt Kommunförbundet kommer mindre kommuner aldrig att kunna upprätthålla den kompetens eller beredskap som krävs i dessa ärenden, och förslagen skulle medföra en tidsutdräkt innan en asylutredning kan påbörjas. Kommunförbundet menar därför att en ändrad praxis inte verkar för barnets bästa; i stället bör nuvarande lagstiftning ändras så att kommunerna får ansvar för de ensamkommande utländska barnen först efter att ett uppehållstillstånd meddelats.

Rädda Barnen har vid utfrågningen förordat en ansvarsfördelning där det också i praktiken är socialtjänsten som ansvarar för omhändertagandet av barnen och Migrationsverket endast för asylutredningen. Härigenom skulle Migrationsverkets nuvarande dubbla roll undvikas och rättssäkerheten för det enskilda barnet öka. Rädda Barnen påtalade också behovet av ett ökat samarbete mellan Migrationsverket och kommunerna.

Socialstyrelsen anförde att enligt socialtjänstlagen ligger det yttersta ansvaret för barnen på kommunerna. Det är emellertid viktigt att barnets bästa tillgodoses fullt ut i det praktiska utförandet.

Utskottet kan i nämnda betänkande konstatera att regeringen beslutat att ge Migrationsverket och Socialstyrelsen i uppdrag att gemensamt och i samråd

med Integrationsverket och Barnombudsmannen förbättra mottagandet av de ensamkommande barnen. Uppdraget, som skall genomföras i samverkan med Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och andra berörda organisationer, skall vara slutfört senast den 31 maj 2002. I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga och analysera bakgrunden till att barn kommer ensamma till Sverige, i vilken omfattning det sker och vilka förebyggande åtgärder som kan vidtas, att med utgångspunkt i gällande lagstiftning förbättra samverkan mellan myndigheter för att dessa barn skall ges samma skydd och stöd som svenska barn och att barnets bästa alltid kommer i främsta rummet, att lämna förslag om hur en samlad information om mottagandet av ensamkommande barn skall spridas och slutligen att utreda i vad mån det finns oklarheter i lagstiftningen och vid behov föreslå författningsändringar. Utskottet förutsätter att myndigheterna därvid analyserar innebörden av begreppet vistelskommun i socialtjänstlagen i förevarande situationer. Utskottet vill också understryka vikten av att mottagandet av ensamkommande barn snarast förbättras.

Utskottet avstyrker de i betänkande 2001/02:SfU8 behandlade motionerna.

Med hänvisning till det anförda kan något tillkännagivande med anledning av nu behandlade motioner, K81 yrkande 3 och K82 yrkande 5, inte anses påkallat, varför motionerna bör avslås.

Stockholm den 19 mars 2002

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Maud Björnemalm (s), Anita Jönsson (s), Ulla Hoffmann (v), Rose-Marie Frebran (kd), Gustaf von Essen (m), Mariann Ytterberg (s), Göran Lindblad (m), Lennart Klockare (s), Ronny Olander (s), Cecilia Magnusson (m), Kerstin-Maria Stalin (mp), Birgitta Carlsson (c), Kalle Larsson (v) och Désirée Pethrus Engström (kd).

Avvikande meningar

1. EU:s flyktingpolitik

Kerstin-Maria Stalin (mp) anser:

Till följd av Amsterdamfördraget har frågor om förföljelse och tortyr kommit att bli en del av gemenskapsrätten. Målsättningen bör vara att tillse att EU:s politik på området främjar högt ställda krav på rätten till asyl. Harmoniseringsdokument som strider mot de mänskliga rättigheterna och/eller internationella konventioner på området kan inte accepteras. Sverige bör inom EU verka för miniminormer i harmoniseringsdokument som värnar en humanitär asylrätt och ha en högt ställd profil i dessa frågor. Det måste vara den enskildes rättighetsperspektiv som är det viktiga inte harmonisering och gemenskapspolitik som sådan. Kommissionens förslag om ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status giltig i hela unionen för den som beviljas asyl undergräver idén om harmonisering via miniminormer och strider mot de mänskliga rättigheterna på asylområdet. För den enskilde blir det första landets reglering avgörande, utan möjlighet att få förnyad prövning i en medlemsstat med mer generösa regler.

Konstitutionsutskottet bör föreslå att riksdagen med bifall till motion K82 yrkande 2 som sin mening ger regeringen detta till känna.

2. Förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning

Bo Könberg (fp) anser:

Runt om i världen begås allvarliga brott mot kvinnors och homosexuellas rättigheter. Det är därför angeläget att den nuvarande uppdelningen i utlänningslagen mellan flyktingar och övriga skyddsbehövande snarast upphör. Förhandlingarna i ministerrådet om det förslag till direktiv som kommissionen lagt fram om att flyktingbegreppet även skall omfatta förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning bör därför inte avvaktas.

Konstitutionsutskottet bör föreslå att riksdagen med bifall till motion K81 yrkande 1 som sin mening ger regeringen detta till känna.

3. Humanitärt visum

Kerstin-Maria Stalin (mp) anser:

Presumptiva flyktingar bör ges möjlighet att söka humanitärt visum vid t.ex. svensk ambassad i fall då det vore orimligt att låta den asylsökande avvakta handläggningen av asylärendet i ursprungs- eller transitland. Med orimlighetsrekvisitet avses att personen kan göra troligt att det föreligger grava hot mot liv och frihet.

Konstitutionsutskottet bör föreslå att riksdagen med bifall till motion K82 yrkande 3 som sin mening ger regeringen detta till känna.

4. Barnkonventionens tillämpning i utlänningsärenden

Bo Könberg (fp) anser:

I utlänningslagen skall, med hänvisning till barnkonventionen, hänsyn tas till barnets bästa. Men i praxis har bestämmelsen haft ringa betydelse. Ansökningar om uppehållstillstånd från barn som varit utsatta för allvarliga övergrepp har vid ett flertal tillfällen avslagits av invandringsmyndigheterna med motiveringen att det inte rört sig om systematisk förföljelse.

I förarbetena till lagen sägs att kravet om barnets bästa ej är absolut. Hänsynen till andra viktiga intressen, såsom samhällets intresse av att reglera invandringen, kan leda till att åtgärder som i och för sig inte är förenliga med barnets bästa ändå måste vidtas. Detta är inte acceptabelt. Hänsyn till barnets bästa måste som regel gå före samhällets intresse av att reglera invandringen, särskilt i de fall där det är uppenbart att barn varit utsatta för allvarliga övergrepp och därav har medicinska vårdbehov. En parlamentarisk utredning bör snarast tillsättas med uppgift att se över bestämmelserna om barnets bästa och deras tillämpning.

Konstitutionsutskottet bör föreslå att riksdagen med bifall till motion K81 yrkande 2 som sin mening ger regeringen detta till känna.

5. Gömda utländska barn

Kerstin-Maria Stalin (mp) anser:

Barns speciella skyddsbehov måste i enlighet med barnkonventionen beaktas vid asyl- och uppehållstillståndsprövningen och handläggningen som sådan. Myndighetspersoner som handlägger ärenden där barn förekommer eller som i anledning av ett ärende kommer i kontakt med barn måste ha den kompetens som krävs för att kunna förhålla sig rätt till barn, barns behov och deras utsatta situation. Problematiken med gömda barn måste särskilt uppmärksammas. Alla utländska barn som är gömda, ensamma eller tillsammans med familjer, måste av humanitära skäl och med hänsyn till barnkonventionens krav ges uppehållstillstånd.

Konstitutionsutskottet bör föreslå att riksdagen med bifall till motion K82 yrkande 4 som sin mening ger regeringen detta till känna.

6. Handlingsplan inom EU för mottagande av barn

Kerstin-Maria Stalin (mp) anser:

Sverige bör verka för att man inom EU tar fram ett gemensamt handlingsprogram för hur barn från tredjeland, särskilt de ensamkommande, skall behandlas. Utgångspunkten skall vara barnkonventionens krav.

Konstitutionsutskottet bör föreslå att riksdagen med bifall till motion K82 yrkande 6 som sin mening ger regeringen detta till känna.

7. Ensamkommande barns situation

Bo Könberg (fp) anser:

Under senare tid har uppmärksammats fall där ensamma flyktingbarn far illa, men dessa problem har funnits länge. Migrationsverket, och ytterst regeringen, har varit alldeles för passiv och inte vidtagit de nödvändiga åtgärder som krävts.

Omhändertagandet av de ensamkommande flyktingbarnen måste förbättras och utgå från barnets bästa. Socialtjänsten bör ges ett tydligare ansvar och resurser för att ta hand om flyktingbarnen. I de kommuner där det finns flyktingförläggningar bör utses en socialsekreterare med särskilt ansvar för förläggningen och omhändertagandet av asylsökande barn. Det kräver också att samordningen mellan kommunen och Migrationsverket förbättras avsevärt. Regeringen bör snarast återkomma med förslag på hur omhändertagandet av ensamma flyktingbarn skall förbättras.

Konstitutionsutskottet bör föreslå att riksdagen med bifall till motion K81 yrkande 3 och delvis bifall till motion K82 yrkande 5 som sin mening ger regeringen detta till känna.

8. Ensamkommande barns situation

Kerstin-Maria Stalin (mp) anser:

Barn som ensamma kommer till Sverige är extra skyddsvärda och utsatta. Under senare tid har uppmärksammats fall där ensamkommande utländska barn farit illa. Det är viktigt att de ensamkommande barnens situation och handläggningen av dessa ärenden utreds och nödvändiga åtgärder vidtas.

Konstitutionsutskottet bör föreslå att riksdagen med bifall till motion K82 yrkande 5 och delvis bifall till motion K81 yrkande 3 som sin mening ger regeringen detta till känna.

Särskilt yttrande

Rose-Marie Frebran och Désirée Pethrus Engström (båda kd) anför:

I enlighet med vad vi anför i vår motion K79 vill vi framhålla följande.

Kritik har riktats mot utlänningsmyndigheterna för tillämpningen av bestämmelserna i utlänningslagen om skydd för den som känner välgrundad fruktan för förföljelse i sitt hemland på grund av sitt kön eller sin homosexualitet. Kritiken har även omfattat myndigheternas kompetens och det bristande beslutsunderlaget. Kristdemokraterna välkomnar därför att regeringen nu avser att se över frågan om en utvidgning av flyktningbegreppet till att avse personer som förföljs på grund av kön eller sexuell läggning. Det är också positivt att Migrationsverket har haft i uppdrag att utarbeta riktlinjer för asylutredningen när det gäller homosexualitet samt kvinnors skyddsbehov.

Vi vill också understryka vikten av att barn ses som individer i asylprocessen och att barnens egna berättelser och upplevelser beaktas.

Antalet ensamkommande utländska barn som sökt politisk asyl i Sverige har ökat under senare delen av 1990-talet. Tyvärr har mottagandet i Sverige inte varit anpassat till deras behov, och många av barnen riskerar att fara illa i asylprocessen. Vi anser att omhändertagandet av de ensamkommande barnen måste förbättras och utgå från barnets bästa.