VILKA RÄTTIGHETER HAR BARN SOM ÄR EU-MEDBORGARE OCH LEVER I UTSATTHET I SVERIGE?

En rättsvetenskaplig undersökning av minderåriga unionsmedborgares rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd

Barnrättscentrum
Stockholms universitet
unicef

Projektledare:
Christina Heilborn, programchef
Karin Ödquist Drackner, barnrättsjurist UNICEF Sverige

Författare:
Anna Bergmark, jur.kand.
Louise Dane, jur.kand. och doktorand
Pernilla Leviner, jur.dr. och docent
Wiweka Warnling-Nerep, jur.dr. och professor

Fotograf:
Frank Aschberg

Grafisk form:
Kaplan RM, 2015

FÖRORD

BAKGRUND

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska alla barn som befinner sig i Sverige ha rätt att åtnjuta sina rättigheter oberoende av barnets eller föräldrarnas etniska eller sociala ursprung eller ställning i övrigt. Så är dock inte fallet idag. Många barn som befinner sig i Sverige ges inte möjlighet att åtnjuta sina rättigheter bland annat på grund av sin rättsliga status. En grupp av barn som uppmärksammats på senare tid är minderåriga unionsmedborgare som nyttjar den fria rörligheten men saknar förlängd uppehållsrätt, ofta kallade EU-migranter, men som vi valt att kalla barn som är EU-medborgare (eller unionsmedborgare) och lever i utsatthet. Dessa barns rättsliga ställning är oklar och det råder oenighet och förvirring kring vilka rättigheter de har. Det kan handla om barn som rest till Sverige med föräldrar (som exempelvis är här för att tigga) och hamnat utanför skolsystemet under en längre period. Myndigheterna har inte haft kännedom om att dessa barn befinner sig i Sverige eller saknar kunskap om barnens rättigheter. Barnen hamnar i ett socialt utanförskap och utanför samhällets skyddsnät. De barnen riskerar därmed att fara illa då de inte alltid omfattas av de regler och rättigheter som gäller andra barn i Sverige.

UPPDRAG

För att få mer kunskap i frågan och med förhoppning om att reda ut den juridiska situation som barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige befinner sig i, har UNICEF Sverige gett i uppdrag till forskare vid Barnrättscentrum på Juridiska fakulteten, Stockholms universitet, att ta fram en rapport som belyser det rättsliga läget för barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige, sett ur ett barnrättsperspektiv. Rapporten ämnar granska om dessa barn erbjuds de rättigheter de har rätt till enligt barnkonventionen och andra rättsligt bindande dokument, samt identifiera möjliga luckor på olika nivåer både internationellt, regionalt (EU) samt nationellt. Fokusområden är rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd.

SLUTSATSER

Rapporten visar på ett otydligt rättsläge för barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige. Rättsligt sett behandlas de annorlunda än övriga barn som befinner sig i Sverige – såväl svenska medborgare eller barn folkbokförda i Sverige, som asylsökande eller papperslösa. De kan sägas befinna sig i ett rättsligt vakuum med otydliga regler och tolkningar av gällande lagstiftning. Rapporten visar bland annat att:

Det finns otydligheter i svensk rätt som innebär risk för att barn inte får sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda.

Svenska myndigheters ansvar för barns rättigheter varierar beroende på barns rättsliga status.

Barn som är papperslösa i Sverige har starkare och tydligare rättigheter än barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet.

Barnkonventionen är tydlig vad gäller rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt skydd och stöd och ska gälla för alla barn som befinner sig i landet utan diskriminering. Minderåriga ska ses som enskilda rättssubjekt och inte som bihang till föräldrar eller vara beroende av vårdnadshavarens rättsliga status. Barns rättigheter ska genomsyras av bestämmelserna i barnkonventionen och barnets bästa. Detta behöver dock tydliggöras i nationell lagstiftning för att säkerställa att barn inte nekas sina grundläggande rättigheter utan ges rätt att utvecklas och leva ett värdigt liv oavsett ursprung och rättslig status.

Rapporten visar vidare att EU:s grundläggande principer om likabehandling och fri rörlighet inte är anpassade efter samhället idag och den globala utvecklingen. Människor rör sig inte enbart inom EU på grund av anställning eller arbete, utan också på grund av fattigdom, diskriminering och med förhoppning om ett bättre liv. Detta är ett faktum som måste beaktas och tas hänsyn till i all rättslig reglering. Europakonventionen och Europarådets sociala stadga är dock tydlig med att uttrycka att alla barn ska tillförsäkras rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd.

Det krävs följaktligen rättsliga tydliggöranden och politiska ställningstaganden.

UNICEF Sverige anser att regeringen måste:

Utgå från barnkonventionen vid samtliga beslut som rör alla barn som vistas i Sverige.

Säkerställa att barns rättigheter inte begränsas genom att vara beroende av föräldrars rättsliga status eller den situation som de befinner sig i.

Förtydliga lagstiftningen så att barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet får sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda.

Ge riktlinjer och vägledning till kommuner för att undvika godtycklig tolkning av gällande rätt och främja likhet inför lagen för alla barn oavsett vilken kommun de befinner sig i.

Ge riktlinjer till myndigheter så att de vet hur de ska agera och tolka lagar och bestämmelser så att barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet inte lämnas i ett rättsligt vakuum.

Ta initiativ inom EU för att tydliggöra barnrättsperspektivet kopplat till den fria rörligheten.

Véronique Lönnerblad
Generalsekreterare
UNICEF Sverige

INNEHÅLL

1.	**INLEDNING OCH SYFTE MED RAPPORTEN**	**7**
1.1	Bakgrund och problembild	**7**
1.2	Syfte, frågeställningar och disposition	**8**
2.	**EU-RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER**	**11**
2.1	Principen om fri rörlighet	**11**
2.2	EU:s möjlighet att besluta inom områdena för utbildning, hälso- och sjukvård samt socialpolitik	**12**
2.3	EU:s rättighetsstadga – innebörd och tillämplighet	**12**
2.4	Principen om likabehandling	**13**
3.	**BARNS RÄTT TILL UTBILDNING, HÄLSO- OCH SJUKVÅRD SAMT SOCIALT STÖD OCH SKYDD ENLIGT BARNKONVENTIONEN, EUROPAKONVENTIONEN OCH EUROPARÅDETS SOCIALA STADGA**	**16**
3.1	Sveriges internationella åtaganden	**16**
3.2	Rätten till utbildning	**18**
3.3	Rätten till hälso- och sjukvård	**20**
3.4	Rätten till socialt stöd och skydd	**20**
4.	**MYNDIGHETERS ANSVAR ENLIGT SVENSK NATIONELL RÄTT**	**22**
4.1	Barns rätt – ett ansvar för svenska förvaltningsmyndigheter	**22**
4.2	Ansvar för att tillgodose rätten till utbildning	**22**
4.3	Ansvar för att tillgodose rätten till hälso- och sjukvård	**26**
4.4	Ansvar för att tillgodose rätten till socialt stöd och skydd	**28**
4.4.1	Övergripande reglering gällande kommunala socialnämnders ansvar	**28**
4.4.2	Fullt bistånd eller bistånd för att avhjälpa akut situation – en fråga om bosättning	**31**
4.4.3	Socialnämndernas särskilda skyddsansvar för minderåriga unionsmedborgare	**32**
5.	**AVSLUTANDE DISKUSSION, SLUTSATSER OCH FÖRSLAG**	**34**
5.1	Oklarheter och utmaningar inom EU-rätten	**34**
5.2	Brister i svensk rätt i förhållande till minderåriga unionsmedborgares rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd	**35**
5.2.1	Olika ansvar beroende på rättslig status	**35**
5.2.2	Problem kopplat till realiserande av rätten till utbildning	**36**
5.2.3	Problem kopplat till realiserande av rätten till hälso- och sjukvård	**37**
5.2.4	Problem kopplat till realiserande av rätten till socialt stöd och skydd	**40**
5.3	Att leva upp till kraven på ALLA barns rätt – en utmaning men också en möjlighet för välfärdsstaten	**41**
5.4	Sammanfattning och slutord	**44**
6.	**KÄLLFÖRTECKNING**	**45**

BEGREPPS- OCH FÖRKORTNINGSLISTA

EES-medborgare	Medborgare i EU-staterna, Island, Lichtenstein och Norge.
Papperslös	En person som vistas i ett land utan tillstånd från staten.
Tredjelandsmedborgare	Medborgare i andra stater än EES-länderna.
Unionsmedborgare	En person som är medborgare i något av EU:s medlemsländer.
Uppehållsrätt	Rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att under vissa villkor upprätthålla sig på andra EES-staters territorium.
Uppehållstillstånd	Tillstånd som krävs för att vistas i Sverige för tredjelandsmedborgare samt EES-medborgare som inte uppfyller kraven för uppehållsrätt.
Barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter. Antagen av FN:s generalförsamling den 20 november 1989.
EU	Europeiska unionen
EU-fördraget	Fördraget om Europeiska unionen
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Europakonventionen	Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Antagen av Europarådet den 4 november 1950.
FB	Föräldrabalken (1949:381)
FN	Förenta nationerna
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HSL	Hälso- och sjukvårdslag (1982:763)
KL	Kommunallagen (1991:900)
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.
PL	Patientlagen (2014:821)
PolisL	Polislagen (1984:387)
RF	Regeringsformen (1974:152)
Rättighetsstadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
Rörlighetsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SkolF	Skolförordning (2011:185)
SkolL	Skollag (2010:800)
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
UtlF	Utlänningsförordning (2006:97)
UtlL	Utlänningslag (2005:716)

1. INLEDNING OCH SYFTE MED RAPPORTEN

1.1 BAKGRUND OCH PROBLEMBILD

Alla barn i Sverige ska ha rätt att växa upp i en trygg miljö samt att få sina behov av socialt stöd och skydd, hälso- och sjukvård samt utbildning tillgodosedda. Detta fastslås i en mängd olika dokument, inte minst i FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, som Sverige som stat är bunden av. För att rättigheterna i praktiken ska realiseras måste de dock motsvaras av uttryckliga skyldigheter för det samhälle där barnen vistas – här Sverige. Om konventionsbaserade rättigheter inte konkretiseras i nationell lagstiftning som skollagen (SkolL), hälso- och sjukvårdslagen (HSL), socialtjänstlagen (SoL) m.fl., är risken överhängande att de i realiteten blir luftslott, dvs. rättigheter som svårligen kan utkrävas. Det är i dagsläget inte helt enkelt att göra sig en klar bild av vad som egentligen gäller juridiskt, men så mycket kan sägas, att de rättsliga och faktiska förhållandena för närvarande varierar beroende av vilket barn det är fråga om:

Ett barn som är svensk medborgare eller har uppehållstillstånd och bor i Sverige.

Ett barn som är unionsmedborgare (även benämnt EU-medborgare)[1] och vars föräldrar tillhör den inom EU-rätten prioriterade gruppen ekonomiskt starka unionsmedborgare.

Ett barn som är unionsmedborgare och vistas i Sverige, ensam eller tillsammans med sina föräldrar, men utan möjlighet att försörja sig.[2]

Ett barn som ensam eller tillsammans med sina föräldrar ansöker om asyl i Sverige.

Ett barn som vistas i Sverige utan tillstånd för att uppehålla sig här, s.k. papperslösa[3] barn.[4]

Att de rättsliga och faktiska förhållanden kan variera beroende på vilket barn det är fråga om kan tyckas egendomligt, särskilt med tanke på att utgångspunkten såväl i vår grundlag, dvs. regeringsformen (RF), som i den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, är att alla (”envar”) som vistas i Sverige ska tillförsäkras de fri- och rättigheter som räknas upp. Det råder heller inte någon tvekan om att dessa fri- och rättigheter – i svensk grundlag och i Europakonventionen – även gäller barn, dvs. rättigheterna riktas till ”envar” oavsett ålder.[5] Barn har därutöver vissa specifika rättigheter som regleras både i internationella konventioner och europarättsliga dokument samt även i nationell rätt, exempelvis socialtjänstlagen och skollagen. Även vår grundlag innefattar ett stadgande, om än av målsättningskaraktär, där det särskilt utpekas att det allmänna ska verka för att ”barns rätt tas tillvara”.[6] När det gäller barns rättigheter är barnkonventionen en särskilt viktig rättsakt. I den fastslås en rad rättigheter, exempelvis till liv, privat- och familjeliv, yttrande- och informationsfrihet, hälso- och sjukvård, utbildning samt det viktiga stadgandet att ”barnets bästa” ska komma i främsta rummet när det gäller åtgärder som rör barn. Precis som i vår grundlag och i Europakonventionen anges i barnkonventionen att rättigheterna ska gälla för alla barn utan diskriminering. Även mot bakgrund av barnkonventionen kan det därmed te sig besynnerligt att rättsliga förhållanden kan variera beroende på vilket barn det är fråga om.

Ansvaret att tillgodose barns behov delas mellan barnets vårdnadshavare och en rad olika myndigheter. Under senare år har emellertid oklarheter uppkommit om hur svenska myndigheter ska tillämpa de lagar som ska tillhandahålla ett basalt skyddsnät för barn. I tillämpningen har det också blivit osäkert om lagarna verkligen omfattar

1 Unionsmedborgare är den som är medborgare i något av EU:s medlemsländer.

2 Den här gruppen har ibland kommit att kallas för EU-migranter. Begreppet har kritiserats för att det endast används när människor som lever i fattigdom och utsatthet förflyttar sig och inte när det handlar om förflyttning av högutbildade och välbeställda människor. På så vis används termen ”migrant” för att signalera problem. (se exempelvis ”EU-migrant ett problematiskt begrepp”, Sveriges radio, 16 juli 2014, se referenslista för länk). I den här rapporten undviker vi därför medvetet detta begrepp. Vad gäller personer som vistas i landet utan tillstånd från staten finns flera olika benämningar, exempelvis irreguljära migranter och personer utan tillstånd. I denna rapport används ordet papperslös, med vilket alltså avses personer som befinner sig i ett land utan tillstånd. Papperslös är inte detsamma som att sakna giltigt pass eller id-handlingar.

3 Denna grupp kan även inkludera unionsmedborgare utan förlängd uppehållsrätt, dvs. utan tillstånd att vistas i Sverige.

4 Med barn och minderåriga avses i denna rapport alla personer som är under 18 år, vilket är den åldersgräns som anges både i svensk rätt och barnkonventionen för när barn blir myndiga.

5 RF 1:2 st. 5.

6 Se prop. 1993/94:94 Mottagande av asylsökande m.m.

alla barn. I takt med att luckor i lagen uppmärksammats har diverse ändringar genomförts i olika regelverk för att säkerställa att alla barns rättigheter tillgodoses. I början av 1990-talet uppmärksammades asylsökande barns situation, vilket föranledde vissa förändringar och tydliggöranden avseende samhällets ansvar att ge dessa barn olika typer av välfärdsinsatser.[7] Därefter har situationen för papperslösa barn uppmärksammats.[8] Vad gäller dessa barn genomfördes 2013 reformer för att tydliggöra rätten till hälso- och sjukvård samt utbildning.[9]

En grupp barn som ännu inte har uppmärksammats på angivet sätt är minderåriga unionsmedborgare, för vilka rättsläget får beskrivas som tämligen oklart.[10] I enlighet med principen om fri rörlighet har alla unionsmedborgare – även barn – visserligen rätt att resa in och under tre månader vistas i ett annat EU-land, men utan att detta på något övergripande sätt relateras till värdlandets ansvar för dessa barn. Under vissa förutsättningar, huvudsakligen kopplade till möjligheten att försörja sig själv, har unionsmedborgare också förlängd uppehållsrätt, dvs. rätt att bosätta sig i ett annat EU-land. Den fria rörligheten inom EU nyttjas emellertid idag på ett annat sätt än det som från början var förutsatt, dvs. att självförsörjande unionsmedborgare rör sig mellan staterna (se nedan avsnitt 2). Numera använder många unionsmedborgare även denna rörlighet för att komma ifrån fattigdom, diskriminering, etc. i hemlandet. I Sverige riskerar de emellertid, barn som vuxna, att hamna i utanförskap. Fattiga unionsmedborgare som tigger för att på något sätt kunna försörja sig har blivit en allt vanligare syn i svenska kommuner och dessa människors utsatta situation har gång på gång uppmärksammats av media och olika organisationer.[11] Barn inom denna grupp riskerar – trots konventioner och goda intentioner – att fara illa och omfattas inte självklart av de regler som gäller andra barn i Sverige. Rättsligt sett behandlas de annorlunda än barn som är svenska medborgare, folkbokförda i Sverige, asylsökande eller papperslösa.

Det faktum att minderåriga unionsmedborgare lever under utsatta förhållanden i Sverige väcker frågor om vilka rättigheter de egentligen har till olika typer av välfärdsinsatser under sin vistelse i Sverige. Gäller rätten till stöd och skydd, hälso- och sjukvård samt utbildning alla barn som vistas i landet? Ställer EU-rätten särskilda krav vad gäller realiserandet av dessa rättigheter i medlemsländerna, eller uppställs rentav hinder för att ge olika typer av insatser? Vad gäller under de tre månader som unionsmedborgare har rätt att, utan särskilt tillstånd, vistas i ett annat EU-land? Har minderåriga unionsmedborgare som nyttjar den fria rörligheten sämre rättighetsskydd än papperslösa barn? Vilka befogenheter har svenska myndigheter att tillgodose behov för de barn som nyttjar den fria rörligheten men som inte har självklar uppehållsrätt? Detta är frågor som behandlas i denna rapport. Det måste dock konstateras att många av frågorna saknar säkra svar. Förtydliganden krävs från lagstiftarens håll och det finns ett stort behov av politiska ställningstaganden.

1.2 SYFTE, FRÅGESTÄLLNINGAR OCH DISPOSITION

Syftet i denna rapport är att undersöka och analysera rättigheter för minderåriga unionsmedborgare som befinner sig i Sverige samt myndigheters rättsliga ansvar att tillförsäkra dessa barn stöd, skydd och insatser av olika slag. Avsikten är att granska om dessa barn erbjuds ett fullgott skydd i förhållande till de rättigheter som följer av barnkonventionen och andra rättsligt bindande dokument, men också att identifiera vilka eventuella luckor som finns i den rättsliga regleringen på olika nivåer, dvs. både internationellt, regionalt (EU och Europa) samt nationellt. Undersökningen tar sin utgångspunkt i följande frågeställning:

Är – och i så fall i vilken utsträckning – minderåriga unionsmedborgare rättsligt tillförsäkrade socialt stöd och skydd, hälso- och sjukvård och utbildning då de befinner sig i Sverige?

7 Se prop. 1993/94:94 *Mottagande av asylsökande m.m.*

8 T.ex. har FN:s barnrättskommitté i sina granskningar av Sverige lyft fram behovet av åtgärder för att se till att papperslösa barn ges rätt till hälso- och sjukvård samt utbildning på samma villkor som barn som befinner sig i landet med tillstånd, se t.ex. granskningen från 26 juni 2009, CRC/C/SWE/CO/4 (p. 54-55 samt p. 60-61).

9 SkolL ändrades i juli 2013 för att omfatta denna grupp barn. Det anges nu specifikt att även barn som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning (dvs. utan beviljat tillstånd) ska anses som bosatta och därigenom ha rätt till utbildning, se SkolL 29:2. Samtidigt infördes en särskild lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Genom 6 § i denna lag är det numer specifikt reglerat att barn som befinner sig i Sverige utan tillstånd ska erbjudas vård i samma omfattning som erbjuds dem som är bosatta inom landstinget. Se vidare om detta i avsnitt 4 nedan.

10 Olika typer av uppehållsrätt för unionsmedborgare förklaras närmare nedan i avsnitt 2.1.

11 *Barnen är nödens dubbla förlorare*, Dagens samhälle, 11 juni 2015, *Jag skulle hellre gå i skolan än tigga på gatan i Skellefteå*, Dagens nyheter, 25 april 2015, *En handfull svar*, Fokus nr 16, 2015, s. 22-32, *Ivana, 8, får inte gå i skolan*, Aftonbladet, 22 april 2014, *Barnombudsmannen kallar myndigheter till möte om situationen för barn till EU-migranter*, Barnombudsmannen, 14 november 2014, *Det gör barnen när mamma tigger*, SVT nyheter Uppsala, 13 november 2014. Se även Göteborgs räddningsmission, *Rapport hemlösa romer i Göteborg*, 2012 samt Stockholms Stadsmission, *Hemlös 2012, Tema: EU-medborgare som lever i hemlöshet i Sverige*, 2012. För länkar se referenslista.

Redan inledningsvis kan konstateras, att gruppen minderåriga unionsmedborgare är en heterogen grupp som inkluderar personer med vitt skilda bakgrunder. Det kan vara barn som kommer med föräldrar som har arbete och därmed enligt EU-rätten har en odiskutabel rätt till detsamma som svenska medborgare (och personer med uppehållstillstånd i Sverige). Dessa barn tillhör en av EU-rätten prioriterad grupp och är inte primärt föremål för vår undersökning. Vårt fokus ligger i stället på de barn som kommer ensamma eller tillsammans med föräldrar vilka inte uppfyller villkoren för förlängd uppehållsrätt och som därmed har en mer otydlig rätt till stöd, skydd och insatser av olika slag. Det handlar inte sällan om barn som av allt att döma lever i utsatthet. Fokus i den här rapporten ligger därmed på att belysa den grupp barn som på något sätt lever i en utsatt situation, som exempelvis själva, eller vars föräldrar, tigger eller som på olika sätt utnyttjas, och där risken att fara illa av olika skäl är hög.

I rapporten är det den rättsliga regleringen som står i fokus. Någon empirisk undersökning av hur många minderåriga unionsmedborgare som befinner sig i Sverige under dessa utsatta förhållanden görs inte och inte heller undersöks hur utsattheten tar sig uttryck. Under arbetets gång har vi dock genom kontakter med myndigheter och ideella organisationer försökt skapa en bild av och få fördjupad kunskap i problematiken. Denna kunskap ingår därmed som en förförståelse för beskrivningen och den rättsliga analysen i rapporten. Inriktningen ligger på att analysera regleringens innebörd samt möjliga dilemman och begränsningar utifrån hur det kan bli i praktiken för dessa barn. Rapporten lyfter många frågor som var och en för sig skulle kunna behandlas i en egen avhandling, men med tanke på omfånget här måste dessa frågor beskrivas på ett något förenklat sätt. Läsaren kan dock med fördel använda referenser och litteraturförteckning som vägledning för fortsatt och fördjupad läsning.

Rapporten inleds med en redogörelse för och analys av EU-rättens betydelse och innebörd när det gäller unionsmedborgares rätt till olika typer av välfärdsinsatser i Sverige (avsnitt 2). Detta avsnitt inkluderar frågor om den närmare betydelsen och räckvidden av principen om fri rörlighet, unionens kompetens, EU:s rättighetsstadga samt rätten till likabehandling. Därefter beskrivs i avsnitt 3 barns rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd såsom de kommer till uttryck i internationella konventioner och rättsakter. Barns rättigheter i detta avseende kan beskrivas som krav som staten Sverige ska leva upp till. I avsnitt 4 analyseras den svenska nationella rätten avseende myndigheters ansvar och befogenheter att tillgodose minderåriga unionsmedborgares rättigheter inom de tre rättsområdena. Utöver att undersöka och analysera ovan nämnda frågor är avsikten också att diskutera om det finns luckor i den svenska lagstiftningen i förhållande till de rättigheter som kan konstateras i internationell rätt. Denna diskussion, som förs i rapportens avslutande avsnitt 5, kretsar kring följande frågor:

FRÅGA 1.
Vad innebär likabehandlingsprincipen konkret för unionsmedborgare som nyttjar den fria rörligheten?

FRÅGA 2.
Omfattas minderåriga unionsmedborgare som tar sig till Sverige av samma rättigheter som andra barn i Sverige?

FRÅGA 3.
Är det så att dessa barn inte har tillräckligt tydliga rättigheter och att de därför inte kan få tillgång till sociala insatser, utbildning samt hälso- och sjukvård?

FRÅGA 4.
Finns det luckor i svensk nationell rätt avseende myndigheters ansvar och befogenheter som gör att barns rättigheter riskerar att inte förverkligas?

2. EU-RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

2.1 PRINCIPEN OM FRI RÖRLIGHET

När Sverige 1995 gick med i EU åtog vi oss att införliva och efterleva de regler som detta medlemskap medför.[12] EU:s verksamhet har sin bas i uppbyggnaden av en gemensam inre marknad och en grundtanke har varit att genom ekonomiskt samarbete mellan medlemsstaterna hålla kriser under kontroll och på så vis främja välfärd och välstånd för unionsmedborgarna.[13] En av de mest grundläggande principerna inom EU-rätten är principen om fri rörlighet.[14] Den innebär att alla unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig inom unionens gränser och att fritt uppehålla sig på andra medlemsstaters territorium primärt i upp till tre månader.[15] Längre tid medges om medborgaren uppfyller vissa krav (se nedan). I svensk rätt har bestämmelserna om den fria rörligheten införts i utlänningslagen (UtlL) och den kompletterande utlänningsförordningen (UtlF).

En av huvudtankarna med den fria rörligheten är att unionsmedborgare ska kunna utöva näringsverksamhet eller söka, erhålla och påbörja arbete i andra länder utan att behöva fördröjas av administrativa åtgärder eller kontroller från nationella myndigheters sida. Den fria rörligheten innebär dock en rätt att resa in även i andra syften. Uppfyller en unionsmedborgare vissa bestämda villkor så har hen automatiskt en uppehållsrätt, dvs. rätt att stanna i ett annat EU-land. I utlänningslagen definieras uppehållsrätt som en rätt för unionsmedborgare att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd. Enligt EU-rätten, som utlänningslagen bygger på, framgår dock att unionsmedborgare har en uppehållsrätt från dag ett så länge kraven för detta är uppfyllda.

Det går att dela upp uppehållsrätten i tre underkategorier:

1. Tidsbegränsad uppehållsrätt: upp till tre månader.

2. Förlängd uppehållsrätt: en villkorad rätt att stanna kvar längre än tre månader.

3. Permanent uppehållsrätt: en unionsmedborgare som haft uppehållsrätt under en period av fem år ska ha permanent uppehållsrätt, dvs. ej längre vara underkastad några av de villkor som gäller för förlängd uppehållsrätt.

För att ha tidsbegränsad uppehållsrätt, dvs. upp till tre månader, krävs ingenting utöver att unionsmedborgaren har ett nationellt id-kort eller ett pass.[16] Rätten kan dock upphöra om unionsmedborgaren blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.[17] För att ha förlängd uppehållsrätt, dvs. att få stanna längre än tre månader, krävs förenklat att unionsmedborgaren antingen är 1) arbetstagare eller egenföretagare, alternativt 2) arbetssökande,[18] student eller att unionsmedborgaren annars har tillräckliga tillgångar för sin försörjning samt giltig sjukförsäkring. Kategori 1 brukar kallas ekonomiskt aktiva medan kategori 2 brukar kallas för ekonomiskt icke-aktiva personer. Med tanke på att den grupp minderåriga unionsmedborgare som står i fokus i denna rapport som regel inte räknas till någon av dessa kategorier ska här inte närmare beskrivas vilka specifika krav som ställs för att räknas till de olika kategorierna.[19]

---

12 Se lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Se även RF 10:6 som reglerar överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet.

13 Lind, A-S, *EU-medborgarnas sociala rättigheter*, i Välfärdsgapet – EU:s sociala utmaning, Red. Bernitz, Oxelheim & Persson, Santréus förlag, 2015, s. 23.

14 EU-fördraget, art. 3.2 och EUF-fördraget, art. 21.

15 Det bör noteras att den fria rörligheten även gäller för medborgare i EES-stater. Genom EES-avtalet, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, gäller den fria rörligheten för medborgare i alla stater som ingår i EES (EU-staterna, Island, Lichtenstein och Norge). I vissa fall gäller den fria rörligheten även för medborgare i så kallade tredje länder (tredjelandsmedborgare), dvs. länder som inte är EU- eller EES-länder. Familjemedlemmar till en EU- eller EES-medborgare har nämligen också rätt till fri rörlighet – oavsett medborgarskap. I denna rapport används dock för enkelhetens skull begreppet unionsmedborgare.

16 Rörlighetsdirektivet, art. 6. Vid inresa och vistelse ska unionsmedborgaren antingen ha ett pass eller ett nationellt identitetskort utfärdat av behörig myndighet i det land där innehavaren är medborgare (UtlF 2:17). Tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare måste ha pass vid inresa och vistelse. För dem är det alltså inte tillräckligt med ett ID-kort. Se MIG 2007:56. I övrigt ställs inte några krav.

17 Rörlighetsdirektivet art. 14.1. I den svenska översättningen av rörlighetsdirektivet anges inte explicit ordet orimlig. Den engelska originaltexten anger dock att det krävs att unionsmedborgaren blir en "unreasonable burden" vilket också återges i UtlL 8:9 där det står "orimlig belastning".

18 Så länge en unionsmedborgare kan styrka att hen söker arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning har hen rätt att vistas i Sverige utöver de tre initiala månaderna.

19 För närmare beskrivning av detta se rörlighetsdirektivet art. 7 och art. 14.4 (b). Se även Bernitz, U. & Kjellgren, A., *Europarättens grunder*, 4:e uppl., Norstedts juridik, 2014, kap. 15, Lind, A-S, *EU-medborgarnas sociala rättigheter*, 2015, samt Paju, J., *Suveränitetserosion? – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Ragulka förlag, 2015. Frågor om vad som krävs för att exempelvis ses som arbetstagare enligt EU-rätten, vilket givits en bred tolkning, och därmed få förlängd uppehållsrätt diskuteras vidare i rapportens avslutande avsnitt.

EU-bestämmelser tillåter att medlemsstater inför krav på en särskild registrering för unionsmedborgare som ska vistas i en annan medlemsstat en längre tid än tre månader.[20] Något sådant krav finns dock inte i Sverige och det finns alltså vare sig skyldighet eller möjlighet för unionsmedborgare att registrera sin uppehållsrätt hos Migrationsverket eller annan myndighet.[21] Unionsmedborgare som uppfyller kraven för att stanna längre än tre månader kan vistas i värdlandet under obegränsad tid och endast utvisas om de utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.[22]

Unionsmedborgare som stannar en längre tid än tre månader utan att uppfylla kraven för att ha förlängd uppehållsrätt är att se som papperslösa, eftersom de då saknar tillstånd att befinna sig i landet.[23] En unionsmedborgare kan dock alltid lämna det land som hen uppehåller sig i för att direkt komma tillbaka i ytterligare tre månader och därmed på nytt ”lagligen” kunna nyttja den fria rörligheten. Proceduren kan återupprepas om och om igen och i praktiken kan det vara mycket svårt att avgöra hur länge en person har vistats i Sverige.

2.2 EU:S MÖJLIGHET ATT BESLUTA INOM OMRÅDENA FÖR UTBILDNING, HÄLSO- OCH SJUKVÅRD SAMT SOCIALPOLITIK

En viktig fråga som måste ställas är om EU får bestämma hur medlemsstater ska förhålla sig till enskilda personers rätt till olika typer av välfärdsinsatser när de vistas i ett annat EU-land. I den här rapporten ligger intresset särskilt på frågor kopplade till rätten till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd. Det kan visserligen ifrågasättas hur långt dessa områden kan karakteriseras som EU-rättsliga angelägenheter, och om EU-rätten med dess krav på likabehandling och icke-diskriminering därmed blir gällande, men i vår rapport fokuseras på unionsmedborgare som nyttjar den fria rörligheten. Såtillvida blir det fråga om en EU-rättslig angelägenhet. Det spörsmål som aktualiseras är om EU-rätten ställer krav eller ger vägledning när det gäller minderåriga unionsmedborgare som nyttjar den fria rörligheten, men som saknar förlängd uppehållsrätt.

EU:s beslutanderätt inom ett sakområde förutsätter att det finns ett rättsligt stöd härför i EU-fördragen. EU har enbart befogenhet att agera på de områden där unionen har tilldelats rätten att agera.[24] Det måste således falla inom unionens s.k. kompetens och de harmoniserade rättsområdena. Inom vissa områden har unionen en exklusiv befogenhet, exempelvis när det gäller frågor kopplade till tullunionen, medan det inom andra områden, exempelvis socialpolitiken, i stället finns en delad kompetens.[25] Inom vissa områden, exempelvis utbildning samt hälso- och sjukvård, har EU endast kompetens att vidta stödjande, samordnade eller kompletterande åtgärder.[26]

När det gäller sociala frågor med koppling till förverkligandet av den fria rörligheten för arbetstagare har EU och medlemsstaterna en delad kompetens.[27] Det finns helt enkelt ett EU-rättsligt regelverk som fokuserar på frågor om hur socialförsäkring samt hälso- och sjukvård m.m. ska fungera för människor som flyttar inom EU på grund av arbete.[28] Däremot har utformningen av välfärdspolitiken i de delar som rör försörjningsstöd och andra sociala insatser för dem som inte är (eller har varit) arbetstagare i hög grad lämnats till medlemsstaterna själva att besluta om.

Det har i många avseenden visat sig att den nationella välfärden inte är helt lätt att förena med den fria rörligheten. Frågor rörande välfärd och solidaritet är en utmaning inom EU, inte minst i ekonomiska kristider då fattigdom och klassklyftor visar sig särskilt tydligt och då människor i utsatta situationer flyttar mellan länder i förhoppningen om att få en bättre framtid.[29] En fråga som uppkommer är förstås om det är hållbart att frågan om medlemsstaternas ansvar för att bekämpa fattigdom inte har hanterats politiskt på EU-nivå. Det är knappast rimligt att de olika unionsstaterna på egen hand ska lösa dessa övergripande EU-rättsliga frågor som emanerar ur den fria rörligheten. Dessa frågor diskuteras vidare i rapportens avslutande avsnitt.

2.3 EU:S RÄTTIGHETSSTADGA – INNEBÖRD OCH TILLÄMPLIGHET

Som beskrivs ovan har EU inte använt sin kompetens för att närmare detaljreglera och samordna medlemsstaternas politik vad gäller olika typer av välfärdsinsatser för unionsmedborgare som lever i utsatta situationer. Det är således nationell lagstiftning som blir styrande. Även om det därmed inte är reglerat hur medlemsstaterna ska organisera den sociala välfärden för dessa grupper kan konstateras, att EU-rätten uppställer en skyldighet för staterna att realisera vissa grundläggande rättigheter för unionsmedborgarna. Sedan 2009 har EU nämligen en egen rättighetsstadga som uppställer en rad rättigheter och principer, bl.a. sociala sådana som ska tillerkännas alla unionsmedborgare.[30] En viktig bestämmelse för minderåriga unionsmedborgare är den om barnets rättigheter i stadgans artikel 24. Här stadgas bl.a. att barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd samt att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.[31] Av betydelse för de frågor som står i fokus i denna rapport är också rätten till utbildning (art. 14), socialt bistånd (art. 34) samt hälso- och sjukvård (art. 35).

Stadgan är bindande för alla EU:s institutioner och organ samt för samtliga medlemsstater. Den är dock endast tillämplig på frågor eller situationer som har en unionsrättslig koppling och stadgan får inte utöka EU:s kompetens.[32] De barn som står i fokus i denna rapport (minderåriga unionsmedborgare) har använt sig av

en av de mest grundläggande principerna inom EU, rätten till fri rörlighet, vilket gör att stadgan måste anses tillämplig, åtminstone så länge unionsmedborgaren befinner sig i landet med uppehållsrätt. Längre än så är det knappast möjligt att rättsligt uttala sig i nuläget.

2.4 PRINCIPEN OM LIKABEHANDLING

En princip som är tätt sammankopplad med rätten till fri rörlighet och realiserandet av den inre marknaden är likabehandlingsprincipen. Denna princip innebär att alla unionsmedborgare som uppfyller kraven för uppehållsrätt ska behandlas lika i förhållande till den mottagande statens egna medborgare inom de områden som omfattas av EU-fördragen, inklusive rättighetsstadgan.[33] Detta innebär att unionsmedborgare kan kräva likabehandling och därigenom vissa sociala rättigheter direkt baserat på sitt unionsmedborgarskap.

Principen gäller inte bara vid förlängd uppehållsrätt utan även under de tre fria månaderna. Rörlighetsdirektivet tillåter dock två undantag från likabehandlingsprincipen under denna period, dvs. det medges att unionsmedborgare inte likabehandlas i två avseenden. Det första undantaget innebär att mottagande stater inte är skyldiga att bevilja socialt bistånd de första tre månaderna som en unionsmedborgare vistas i landet.[34] Det finns inte någon närmare EU-rättslig definition av vad som innefattas i ”socialt bistånd”, men tydligt är att alla typer av ekonomiska förmåner inte kan tolkas in i undantaget utan en bedömning måste göras av syftet med biståndet.[35] Det andra tillåtna undantaget från rätten till likabehandling är att stater i vissa fall inte heller är skyldiga att bevilja bistånd till uppehälle för studier, studiebidrag eller studielån under de första tre månaderna.

Undantagen från principen om likabehandling hör samman med den grundläggande föreställningen om att unionsmedborgare som flyttar inom EU förväntas kunna försörja sig själva och inte utgöra en orimlig belastning för värdlandets välfärdssystem. När en unionsmedborgare ska anses utgöra en sådan belastning har inte närmare preciserats utan ska bedömas i varje enskilt fall.[36] Att en unionsmedborgare ansökt om socialt bistånd får dock aldrig automatiskt leda till att personen utvisas.[37] I bedömningen av huruvida en person blivit ”en orimlig börda” och därmed bör utvisas måste staterna tillämpa proportionalitetsprincipen och beakta bosättningens längd, den enskildes personliga förhållanden, om det är fråga om tillfälliga svårigheter, samt storleken på det bidrag som beviljats.[38]

Utbildning och hälso- och sjukvård nämns, som ovan framgått, inte bland undantagen från likabehandlingsprincipen. Detta kan svårligen tolkas på annat sätt än att det föreligger en skyldighet för staterna att behandla unionsmedborgare lika med sina egna medborgare, även under de första tre månaderna. Avgörande för vad likabehandlingen avseende utbildning och hälso- och sjukvård innebär för unionsmedborgare är därför hur den nationella lagstiftningen är utformad. Vad detta närmare innebär för minderåriga unionsmedborgare som har tidsbegränsad uppehållsrätt, men inte uppfyller kraven för förlängd uppehållsrätt, behandlas närmare nedan i avsnitt 4. Det handlar ytterst om de svenska reglerna för folkbokföring och om dessa kan upprätthållas i förhållande till EU-rätten. Rätten till likabehandling efter tre månader måste relateras till de villkor som är förenade med en unionsmedborgares förlängda uppehållsrätt. Uppfylls inte villkoren har unionsmedborgaren inte längre uppehållsrätt utan ska ses som papperslös. Därmed faller även rätten till likabehandling, eftersom den är beroende av uppehållsrätten.

---

20 Rörlighetsdirektivet art. 8.1.

21 Det har funnits en registreringsskyldighet i Sverige men den är borttagen sedan den 1 maj 2014.

22 UtlL 8:11. En sådan utvisning får endast ske om unionsmedborgarens eget beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Det får inte vara ekonomiska syften som ligger till grund för beslutet, se UtlL 8:12.

23 Det kan också konstateras att en unionsmedborgare som vistas i Sverige mer än tre månader utan att då ha tillstånd i likhet med andra papperslösa får utvisas. Se UtlL 8:10.

24 Se EU-fördraget art. 4 och 5. Vilka dessa områden är framkommer av art. 3-6 EUF-fördraget.

25 Inom de områden som omfattas av denna kategori delar unionen och medlemsländerna rätten att lagstifta och sluta rättsligt bindande avtal. Medlemsländerna får bara lagstifta om en specifik fråga inom dessa områden om EU inte redan har gjort det. Art. 2.2 EUF-fördraget samt Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, 2014, s. 39.

26 EUF-fördraget art. 6. Det innebär att EU endast kan utfärda bindande rättsakter på området om inte någon medlemsstat och Europaparlamentet motsätter sig detta. Se Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, 2014, s. 40.

27 Se EUF-fördraget art. 151 och 153.

28 Här kan nämnas Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen samt rörlighetsdirektivet.

29 Se Lind, A-S., *EU-medborgarnas sociala rättigheter*.

30 Rättighetsstadgan är till största delen en kodifiering av allmänna rättsprinciper och EU-domstolens praxis, men har trots detta snabbt kommit att få betydelse. Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, 2014 s. 143.

31 Denna artikel har i hög grad inspirerats av barnkonventionen.

32 Detta framkommer direkt av stadgans art. 51.

33 Detta framgår av en samläsning av EUF-fördraget art. 18, EU:s rättighetsstadga art. 21 samt rörlighetsdirektivet art. 6, 7, 14 och 24.

34 Rörlighetsdirektivet art. 24.2.

35 Se EU-domstolens avgörande i de förenade målen Vatsouras (C-22/08) och Koupatantze (C-23/08) mot Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900, p. 45. Se vidare i Guild, E., Peers, S. & Tomkin, J., *The EU citizenship directive: a commentary*, Oxford University Press, 2014, s. 127 f.

36 Se rörlighetsdirektivet skäl 16 i preambeln där det betonas att personliga omständigheter ska beaktas. Se även Minderhoud, P., *Directive 2004/38 and Access to Social Assistance Benefits*, i Guild, E. Gortázar Rotaeche, C. J. & Kostakopoulou, D. (red.), *The reconceptualization of European Union citizenship*, Brill Nijhoff, Leiden, 2014.

37 Rörlighetsdirektivet art. 14.3.

38 Lind, A-S., *Sociala rättigheter i förändring*, s. 355 och s. 362 samt skäl 16 i rörlighetsdirektivets preamble. Se vidare om sociala förmåner för ekonomiskt icke aktiva unionsmedborgare i Holm, E., *Fri rörlighet och tillgång till sociala förmåner för icke-förvärvsaktiva – har unionsmedborgarskapet kommit till vägs ände*, FT nr. 2, 2015.

Den grupp av utsatta minderåriga unionsmedborgare som står i fokus i denna rapport fanns inte i åtanke vid tillkomsten och expansionen av EU och utvecklandet av den fria rörligheten. Något system har i vart fall inte utvecklats inom EU-rätten för att garantera att även dessa unionsmedborgare omfattas av värdländernas välfärdssystem. Frågan är problematisk med tanke på att EU-rätten tillåter upprepade tremånadersvistelser, innebärande att många unionsmedborgare i praktiken kan bo i värdlandet under mycket lång tid. Ett barn kan växa upp i ett land utan att räknas som bosatt i landet och därmed riskera att hamna utanför välfärdssystemet, vilket i sig kan få mycket negativa konsekvenser. Det måste dock betonas, att principen om likabehandling inte är en begränsningsprincip. Principen handlar således inte om vilka personer en stat får likabehandla, utan snarare vilka personer en stat måste likabehandla. I förhållande till EU-rätten finns det alltså ingenting som begränsar Sveriges möjlighet – eller goda vilja – att exempelvis bevilja en individ socialt bistånd trots att denna inte uppfyller villkoren för förlängd uppehållsrätt eller bara nyttjar den fria rörligheten under mindre än tre månader.

”Ett barn kan växa upp i ett land utan att räknas som bosatt i landet och därmed riskera att hamna utanför välfärdssystemet, vilket i sig kan få mycket negativa konsekvenser.”

42

3. BARNS RÄTT TILL UTBILDNING, HÄLSO- OCH SJUKVÅRD SAMT SOCIALT STÖD OCH SKYDD ENLIGT BARNKONVENTIONEN, EUROPAKONVENTIONEN OCH EUROPARÅDETS SOCIALA STADGA

3.1 SVERIGES INTERNATIONELLA ÅTAGANDEN

Sverige är bundet av internationell rätt genom en rad olika internationella konventioner och fördrag som har ratificerats, eller m.a.o. tillträtts. Sådana internationella rättsakter har inte som EU-rätten något tydligt företräde framför svensk rätt utan införlivas på olika sätt i den nationella rätten. Det kan göras genom att befintliga bestämmelser ändras eller genom att nya bestämmelser införs så att svensk lag stämmer överens med nya internationella förpliktelser (s.k. transformation). Ibland görs bedömningen att några ändringar inte behövs (”normharmoni konstateras”). Ett annat sätt att införliva en konvention är att riksdagen bestämmer att denna i sin helhet ska gälla som lag i Sverige (s.k. inkorporering).[39] Detta skedde med Europakonventionen i samband med Sveriges EU-inträde 1995 och den gäller därefter som svensk lag.[40] Barnkonventionen gäller dock inte som lag i Sverige och det finns därmed en väsentlig skillnad mellan dessa båda konventioner. Vad detta innebär för barns rättigheter har diskuterats.[41] Det pågår för närvarande en utredning om hur barnkonventionen ska kunna göras till svensk lag.[42]

Ännu en påtaglig skillnad mellan dessa nämnda konventioner är att det inte finns någon domstol kopplad till barnkonventionen, medan Europadomstolen (som inrättades 1959) har som särskild uppgift att pröva om konventionsstaterna brutit mot Europakonventionen. Det ska dock nämnas att det genom ett tredje tilläggsprotokoll till barnkonventionen, fakultativt protokoll om en internationell klagomekanism, öppnas en möjlighet för barn och deras ombud att föra fram individuella klagomål till FN:s barnrättskommitté i Genève, när barns mänskliga rättigheter enligt barnkonventionen kränks.[43] Sverige hör dock (ännu) till de stater som inte har ratificerat tilläggsprotokollet.

En viktig omständighet bör dock framhållas, nämligen att Sverige är bunden att följa de konventioner som ratificeras oavsett vilket av ovan nämnda sätt som valts för att uppfylla konventionen. I enlighet med principen om s.k. fördragskonform tolkning ska förvaltningsmyndigheter och domstolar alltid tolka svensk rätt i ljuset av de internationella rättsakter som tillträtts. Om det finns en direkt konflikt mellan nationell rätt och en internationell rättsakt (som inte har infogats som lag) har dock – enligt vedertagen teori – den nationella rätten företräde. Sverige har tillträtt många konventioner som reglerar mänskliga rättigheter. Utöver barnkonventionen, som har en särskild ställning vad gäller barns specifika rättigheter, är Europakonventionen och Europarådets sociala stadga centrala när det gäller barns rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd. Det kan konstateras att samtliga EU-länder binds av dem.

---

39 Vid inkorporering kan även bestämmas att konventionen ska ges företräde framför annan lag.

40 Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den har dock inte ställning som grundlag. Den måste beaktas och tillämpas av våra myndigheter på samma sätt som annan lag. Vidare har riksdagen förpliktat sig att följa konventionen i sin lagstiftning RF 2:19. Äldre lagar, dvs. tillkomna före inkorporeringen, ska istället ges en konventionskonform tolkning.

41 Se exempelvis Unicef, *Barnkonventionens status - En utvärdering av för- och nackdelar med barnkonventionen som svensk lag*, 2011.

42 Se dir. 2013:35 *Översyn av barnets rättigheter i svensk rätt*, dir. *Tilläggsdirektiv till Barnrättighetsutredningen (S 2013:08)* samt dir. 2015:17 *Tilläggsdirektiv till Barnrättighetsutredningen (S 2013:08)*. Uppdraget ska redovisas senast 28 februari 2016.

43 Protokollet trädde i kraft i april 2014 då tillräckligt många stater hade undertecknat detta.

44 Unicef, *Handbok om barnkonventionen*, 2008, s. 37.

45 FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 14, 2013, punkt 18.

46 FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 14, 2013, punkt 52-79.

47 Unicef, *Handbok om barnkonventionen*, 2008, s. 85.

48 A.a.

49 FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 12, 2009, punkt. 16.

50 FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 12, 2009, punkt. 123-124.

51 Barnkonventionen art. 4.

Barnkonventionen innefattar fyra grundprinciper som ska genomsyra tolkningen av samtliga artiklar i konventionen och som också ska beaktas i tillämpningen av svensk rätt i frågor som rör barn:

ART. 2
PRINCIPEN OM ICKE-DISKRIMINERING

Staterna ska garantera och tillförsäkra alla barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som stadgas i barnkonventionen – utan åtskillnad av något slag. Staterna får alltså inte agera, eller underlåta att agera, på sätt som innebär att erkännandet, åtnjutandet eller utövandet av rättigheterna i barnkonventionen – för alla barn på jämlik grund – upphävs eller minskar.[44]

ART. 3
PRINCIPEN OM BARNETS BÄSTA

Vid alla åtgärder som rör barn – ”vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ” – ska barnets bästa komma i främsta rummet. Med åtgärd avses inte enbart beslut utan även andra handlingar som exempelvis uppföranden, förslag, tjänster m.m. Även underlåtenhet att agera omfattas.[45] FN:s barnrättskommitté har tagit fram en, icke-uttömmande och icke-hierarkisk, lista på olika faktorer som ska uppmärksammas när barnets bästa beaktas. Här nämns bl.a. omsorg om barnet och barnets skydd och säkerhet, utsatta situationer, barnets rätt till hälsa samt barnets rätt till utbildning.[46]

ART. 6
RÄTTEN TILL LIV, ÖVERLEVNAD OCH UTVECKLING

Barnkonventionen ställer krav på att staterna ska vidta aktiva åtgärder för att tillförsäkra alla barn bästa möjliga levnadsförhållanden.[47] För att fullt tillgodose barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling krävs att hela barnkonventionen efterlevs, eftersom samtliga rättigheter i konventionen är avgörande för barns utveckling. Här ingår bl.a. barnets rätt till hälsa, utbildning, skälig levnadsstandard och lek.[48]

ART. 12
BARNS RÄTT ATT KOMMA TILL TALS

Barnkonventionen garanterar alla barn en rätt att bli hörda och tagna på allvar. Rättigheten innebär att alla barn som är i stånd att bilda sig egna åsikter har rätt att fritt uttrycka dessa åsikter, och att få sina åsikter beaktade i förhållande till sin ålder och mognad. Barn ska få all den information och rådgivning som behövs för att fatta beslut som är till förmån för barnets bästa.[49] FN:s barnrättskommitté har uttalat att när barn migrerar till ett nytt land, så måste barnet ges rätten att bli hörd om sina utbildningsförväntningar och sin hälsa för att kunna integreras i skola och i hälso- och sjukvård.[50]

Barnkonventionen ska ses och tillämpas som en helhet, dvs. alla konventionens artiklar hör ihop. Konventionsstaterna är skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder och utnyttja alla tillgängliga resurser för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen.[51] I det följande beskrivs sammanfattande hur barnkonventionen – men även Europakonventionen och Europarådets sociala stadga – reglerar och specificerar innebörden av barns rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd.

3.2 RÄTTEN TILL UTBILDNING

Barnkonventionens rätt till utbildning innebär bl.a. att konventionsstaterna måste göra en obligatorisk och kostnadsfri grundutbildning tillgänglig för alla.[52] Med tanke på att konventionen ska tolkas som en helhet måste artiklarna om skolgång förstås mot bakgrund av alla konventionens rättigheter, särskilt de ovan angivna grundprinciperna. Så kan t.ex. konstateras, att rätten till utbildning är en viktig del av rätten till utveckling (jfr art. 6 ovan). I enlighet med principen om icke-diskriminering måste staterna tillförsäkra alla barn inom deras jurisdiktion gratis grundskola.[53] FN:s barnrättskommitté har flera gånger uttryckt oro för att rätten till utbildning i praktiken inte tillkommer alla barn, exempelvis de barn som inte är medborgare i det land som de befinner sig i. Kommittén har betonat att även barn som befinner sig i ett land utan tillstånd har rätt till centrala rättigheter som utbildning.[54]

Rätten till utbildning fastslås även i Europakonventionen där det anges att **"ingen må förvrängas rätten till utbildning"**.[55] Detta innebär att staterna måste garantera alla människor inom deras jurisdiktion tillträde till existerande utbildningsinstitutioner. Europadomstolen poängterade i fallet Velyo Velev mot Bulgarien att även om hänsyn måste tas till att utbildning är en verksamhet som är komplicerad att organisera och dyr att driva får staten aldrig bortse från att utbildning är en rättighet som har direkt skydd enligt Europakonventionen.[56] Även Europarådets sociala stadga slår fast att barn har rätt till utbildning.

"Staterna ska trygga barns och ungdomars rätt att växa upp i en omgivning som uppmuntrar full utveckling av deras personlighet och fysiska och mentala förmåga."

Detta innefattar bl.a. tillhandahållande av kostnadsfri undervisning i grundskolan och gymnasieskolan för barn och ungdomar.[57]

52 Barnkonventionen art. 28 och 29.

53 Barnkonventionen art. 2 och 28.

54 Se till exempel FN:s barnrättskommittés granskning av Norge den 25 april 1994, CRC/C/15/Add.23, punkt 12.

55 Första tilläggsprotokollet till Europakonventionen art. 2.

56 Se Velyo Velev mot Bulgarien (dom den 27 maj 2014, appl. no. 16032/07), punkt 33. I praxis har Europadomstolen även hänvisat till uttalanden om att alla barn – även papperslösa barn – ska ha rätt till utbildning i de länder där skolplikt råder. Se Ponomaryovi mot Bulgarien (dom den 21 juni 2011, appl. no. 5335/05), punkt 40 som hänvisar till resolution 1509 (2006) "Human rights of irregular migrants", antagen av Europarådets parlamentariska församling den 27 juni 2006, punkt 13.6.

57 Europarådets sociala stadga art. 17. Se specifikt punkt 1 a samt punkt 2.

” Barnkonventionens rätt till utbildning innebär bl.a. att konventionsstaterna måste göra en obligatorisk och kostnadsfri grundutbildning tillgänglig för alla”

Art 28 FN:s konvention om barnets rättigheter

3.3 RÄTTEN TILL HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Barnkonventionen ställer krav på att staterna garanterar att alla barn kan åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och att de har rätt till sjukvård och rehabilitering.[58] Även denna rätt måste tolkas i ljuset av rätten till liv, överlevnad och utveckling (jfr art. 6). God hälsa är en grundförutsättning för realiserandet av konventionen som helhet med dess olika artiklar. Rätten till delaktighet, utbildning m.m. förutsätter således en tillräckligt god hälsa. För att till fullo förverkliga barns rätt ska staterna se till att alla barn har tillgång till nödvändig sjukvård och hälsovård, bl.a. genom att bekämpa sjukdom och undernäring, säkerställa tillfredsställande mödravård, utveckla förebyggande hälsovård samt genom att vidta alla lämpliga och effektiva åtgärder för att avskaffa sedvänjor som är skadliga för barns hälsa.[59]

FN:s barnrättskommitté har betonat att barns rätt till hälsa inte enbart innefattar en rätt att ha tillgång till adekvat sjukvård, utan även att växa upp under levnadsförhållanden som främjar deras hälsa på bästa sätt.[60]

Kommittén har även uttalat att staterna har ett strikt ansvar att tillse att alla barn – särskilt de som kommer från områden och/eller tillhör befolkningar som är missgynnade – har tillgång till hälso- och sjukvård.

I enlighet med principen om icke-diskriminering gäller detta även barn som befinner sig i ett land utan tillstånd.[61]

Europakonventionen innehåller inte några bestämmelser som specifikt tar sikte på hälso- och sjukvård. Däremot återfinns bestämmelser som innebär att rätten till liv ska skyddas samt att det är förbjudet att utsätta någon för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.[62] Vissa allvarliga brister på tillgång till hälso- och sjukvård kan anses strida mot dessa bestämmelser. Europarådets sociala stadga kräver att stater tryggar den enskildes rätt till skydd för sin hälsa genom att så långt som möjligt undanröja orsakerna till ohälsa. Staterna har ett ansvar att lämna råd och upplysningar för att främja en god hälsa samt att – så långt som möjligt – förebygga uppkomsten av epidemier, folksjukdomar och andra sjukdomar samt olycksfall. Dessutom ska staterna trygga den enskildes rätt till medicinsk hjälp. Personer som saknar och som inte heller själva eller genom socialförsäkringssystem kan skaffa sig tillräckliga medel för sin försörjning ska få den vård deras tillstånd kräver. Staterna tillåts inte göra någon åtskillnad mellan dess egna medborgare och medborgare i andra stater som är bundna av konventionen vilka lagligen uppehåller sig inom deras territorier.[63]

3.4 RÄTTEN TILL SOCIALT STÖD OCH SKYDD

Barnkonventionen föreskriver att barn ska tillförsäkras social trygghet, vilket innefattar rätten till socialförsäkring. **Staterna ska garantera att alla barn, utan diskriminering av något slag, lever under förhållanden som garanterar deras fysiska, psykiska, andliga och moraliska sociala utveckling.** Detta innefattar att vidta åtgärder för att bistå föräldrar som inte själva kan tillgodose dessa levnadsförhållanden för sina barn.[64] Samhället har således en skyldighet att ge ekonomiskt stöd till barn när de vuxna som har det primära försörjningsansvaret för dem saknar den möjligheten.

I barnkonventionen betonas att barn så långt det är möjligt ska leva med sina föräldrar[65] och i preambeln, där konventionens grundsyn fastslås, anges att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den

58 Barnkonventionen art. 24.
59 Barnkonventionen art 24.
60 FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 15, 2013, punkt 2. Där anges även att kommitteen klargör att barns hälsa ska definieras i enlighet med WHO:s definition där hälsa anges vara ett tillstånd av fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande.
61 FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 15, 2013, punkt 8-11 samt FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 4, 2003, punkt 16.
62 Europakonventionen art. 2 och 3.
63 Europarådets sociala stadga art. 11 och 13.
64 Barnkonventionen art. 26 och 27.
65 Barnkonventionen art. 5.

naturliga miljön, särskilt för barnens utveckling och välfärd. Samtidigt betonas att barn har rätt till skydd från olika typer av missförhållanden i hemmet, vilket innebär att konventionsstaterna i allvarliga situationer har en skyldighet att ingripa och tvångsomhänderta barn.[66] Ingripanden av detta slag innebär en svår balansering mellan, å ena sidan, rätten till privat- och familjeliv som tillkommer både vuxna och barn enligt bl.a. Europakonventionen[67] och, å andra sidan, barns rätt till stöd och skydd från allvarliga missförhållanden. I denna intresseavvägning innefattas ofta komplexa frågor och bedömningar, inte minst i situationer där familjer lever i svår social utsatthet och en del missförhållanden i hemmet faktiskt beror på, eller i alla fall är tydligt sammankopplad med, fattigdom och exkludering från välfärdsinsatser i samhället. Enligt riktlinjer från FN får dock ”ekonomisk och materiell fattigdom, eller förhållanden som omedelbart och uteslutande kan hänföras till sådan fattigdom, …aldrig vara det enda skälet till att avlägsna ett barn från föräldrars vård …utan bör ses som en signal att lämpligt stöd behöver ges åt familjen”.[68]

Frågan om hur långt en stats skyldighet sträcker sig när det gäller att se till att barn tillförsäkras socialt stöd och skydd är inte enkel att besvara. I barnkonventionen anges emellertid att staterna ska efterleva barnkonventionen ”till det yttersta av sina resurser”.[69] Det finns således en skyldighet att tillgängliggöra resurser, men stadgandet kan också sägas innefatta ett accepterande av en begränsning, dvs. att olika länder i olika situationer har olika resurser tillgängliga.[70]

I Europarådets sociala stadga finns ett flertal bestämmelser som rör barns rätt till skälig levnadsstandard och socialt bistånd, bl.a. att staterna måste inrätta och upprätthålla system för social trygghet.[71] För att trygga den enskildes rätt till sociala insatser ska staterna se till att ”personer som saknar och som inte genom egna ansträngningar eller på annat sätt kan skaffa sig tillräckliga medel för sin försörjning, och som inte heller kan få sådana medel från ett socialförsäkringssystem, får nödvändig hjälp”. Denna bestämmelse tillåter inte att staterna gör någon åtskillnad mellan egna medborgare och medborgare i något av de andra länder som är bundna av den sociala stadgan och som lagligen uppehåller sig inom deras territorier.[72] Staterna är också skyldiga att trygga att barn och ungdomar får den omvårdnad och hjälp som de behöver, dock med hänsyn till deras målsmäns rättigheter och skyldigheter. Det anges att barn ska skyddas mot våld och utnyttjande och att barn som tillfälligt eller varaktigt saknar stöd från familjen ska erhålla skydd och särskild hjälp från samhällets sida.[73] Den sociala stadgan omfattar även en rätt till skydd mot fattigdom och social utslagning samt en rätt till bostad. Staterna ska vidta åtgärder för att främja att personer som lever i, eller som riskerar att komma i, ett läge av social utslagning eller fattigdom får tillgång till bl.a. utbildning samt till social och medicinsk hjälp”.[74]

66 Barnkonventionen art. 19. Se FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 14, 2013, punkt 71-74.
67 Europakonventionen art. 8.
68 FN:s generalförsamlings resolution 64/142 ”Guidelines for the Alternative Care of Children”, annex, punkt 15.
69 Barnkonventionen art. 4.
70 FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 5, 2003, punkt 6-7.
71 Europarådets sociala stadga art. 12.
72 Europarådets sociala stadga art. 13.
73 Europarådets sociala stadga art. 17.
74 Europarådets sociala stadga art. 30 och 31. Se även Explanatory report to the revised European Social Charter, punkt 116.

4. MYNDIGHETERNAS ANSVAR ENLIGT SVENSK NATIONELL RÄTT

4.1 BARNS RÄTT – ETT ANSVAR FÖR SVENSKA FÖRVALTNINGSMYNDIGHETER

Sammantaget finns, som avsnitt 3 utvisar, ett flertal artiklar i olika konventioner om att barn ska tillförsäkras rättigheter av olika slag. Den fråga som nu aktualiseras är hur dessa bestämmelser omsätts i praktiken i Sverige, dvs. i den lagstiftning som stadgar ansvar och befogenheter för våra myndigheter. Fokus ligger, som tidigare, på minderåriga unionsmedborgare som använt sig av den fria rörligheten inom EU, men som på olika sätt lever i utsatthet i Sverige. Utöver det allmänt hållna villkoret att unionsmedborgare inte får bli en orimlig belastning på det sociala välfärdssystemet, är EU-rätten knappast tydlig i fråga om vilka krav som ställs på medlemsländerna att ge nödvändiga välfärdsinsatser till sådana unionsmedborgare som vistas i landet under de tre ”fria” månaderna. I det fall en unionsmedborgare stannar kvar efter dessa tre månader utan att uppfylla villkoren för förlängd uppehållsrätt ställer EU-rätten inga egentliga krav på medlemsstaterna ifråga om sådana insatser.[75] **Det är dock värt att upprepa att EU-rätten inte uppställer några hinder mot att länder erbjuder olika typer av välfärdsinsatser.**

Det finns, som framgår i avsnitt 3, en rad krav i internationella konventioner på att alla barn som vistas i Sverige ska tillerkännas rätt till socialt stöd och skydd, hälso- och sjukvård samt utbildning – rättigheter som ska gälla för alla barn på jämlik grund.[76] Även om bundenheten till de olika regelverken ser lite olika ut beroende på hur konventioner tillträtts är det helt klart att det finns ett ansvar för riksdag och regering att se till att det finns reella förutsättningar att leva upp till Sveriges åtaganden. Dessutom finns en skyldighet att skjuta till resurser så att rättigheterna kan realiseras.

I första hand är barns behov och livssituation ett ansvar för dess vårdnadshavare.[77] Att barns behov tillgodoses är dock ytterst ett samhälleligt ansvar. Nedan granskas hur ansvaret att realisera barns rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd är formulerat i svensk nationell rätt. Som framgår ovan aktualiseras till viss del olika regelverk beroende på om minderåriga unionsmedborgaren har:

1) Uppehållsrätt under de fria tre (eventuellt upprepade) månaderna och därmed som huvudregel ska likabehandlas i enlighet med EU-rätten, eller...

2) befinner sig här utan förlängd uppehållsrätt, och därmed är att betrakta som papperslösa.

Rättighetsskyddet avseende utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd diskuteras nedan utifrån dessa två situationer. Granskningen sker i ljuset av EU-rätten och de krav som ställs i internationell rätt. Frågan är om svensk rätt ger tillräckliga och fullgoda förutsättningar att realisera minderåriga unionsmedborgares rättigheter.

4.2 ANSVAR FÖR ATT TILLGODOSE RÄTTEN TILL UTBILDNING

Rätten till utbildning kommer till uttryck redan i vår grundlag genom formuleringen att det allmänna ska trygga allas rätt till utbildning.[78] Svensk rätt skiljer dock på barn som omfattas av skolplikt och barn som har rätt till utbildning. Skolplikt gäller för alla grundskolebarn som är folkbokförda i landet. Alla barn som omfattas av skolplikt har också enligt grundlagen rätt till kostnadsfri grundskoleutbildning.[79] Skolplikten innebär ett delat ansvar för vårdnadshavare och samhälle att se till att barnet kommer till skolan och fullgör utbildningen, medan samhället inte har ett sådant ansvar för barn som ”bara” har rätt till utbildning.[80]

I enlighet med likabehandlingsprincipen ska minderåriga unionsmedborgare som vistas i Sverige under en fri (eventuellt upprepad) tremånadersperiod likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätten till utbildning.[81]

---

75 Som har beskrivits ovan i avsnitt 2 kan unionsmedborgare som har haft förlängd uppehållsrätt under vissa förutsättningar ha rätt till vissa typer av välfärdsinsatser. Detta gäller dock inte den grupp minderåriga unionsmedborgare som behandlas här, vilka typiskt sätt inte har haft den anknytning genom arbete eller liknande som EU-rätten förutsätter.

76 Barnkonventionen art. 2.

77 FB 6:1-2 och 11.

78 RF 1:2.

79 RF 2:18.

80 Se SkolL 7 kap.

81 Rörlighetsdirektivet art 24.

Skola

Det är därmed av intresse att klargöra vad som gäller för barn som är svenska medborgare. Av skollagen framgår att svenska medborgare ska vara folkbokförda för att anses som bosatta i Sverige och därmed ha skolplikt.[82] Detta krav har – såvitt kunnat utrönas – inte tidigare problematiserats i förhållande till den EU-rättsliga likabehandlingsprincipen. Frågan är dock om folkbokföringskravet – hur motiverat det än kan tänkas vara i ett skolperspektiv – är förenligt med EU-rätten.

För att en unionsmedborgare ska kunna bli folkbokförd i Sverige krävs att hen kan antas vara bosatt i landet minst ett år samt att hen kommer att ha uppehållsrätt under denna tid.[83] Detta innebär att unionsmedborgare som endast har rätt att uppehålla sig i Sverige under tre månader inte kan folkbokföra sig här, och därigenom inte heller får rätt till utbildning enligt likabehandlingsprincipen. Denna tolkning – att EU-rätten bara medger rätt till utbildning till minderåriga unionsmedborgare som folkbokförts i landet – har Skolväsendets överklagandenämnd gjort i beslut från februari 2015 rörande ett barn från Bulgarien.[84]

Barnet vistades i Sverige tillsammans med föräldrarna, men familjen uppfyllde inte villkoren för förlängd uppehållsrätt då föräldrarna försörjde sig och sitt barn genom att tigga.

Överklagandenämnden konstaterar att flickan i detta fall inte hade rätt till utbildning, eftersom hon inte uppfyllde kraven för att folkbokföra sig i Sverige. Hon kunde enligt nämnden därmed inte ges rätt till utbildning baserat på likabehandlingsprincipen. I beslutet konstateras också att flickan inte heller var berättigad till utbildning enligt de EU-rättsliga regler som ger barn rätt till utbildning i en annan medlemsstat om en förälder tidigare varit arbetstagare i medlemsstaten. Eftersom flickans föräldrar försörjt sig genom att tigga, vilket inte räknas som arbete, omfattades hon inte av denna rätt.[85]

82 SkolL 7:2 samt 29:2.

83 Folkbokföringslagen 3-4 §§. Lagens 4 § innehåller dock ett undantag som säger att även om en person inte uppfyller kraven för förlängd uppehållsrätt så kan hen folkbokföras om det finns synnerliga skäl för att så bör ske.

84 Skolväsendets överklagandenämnd, 2015-02-16, Dnr. 2014:561.

85 Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, art. 10 samt SkolL 29:2 st. 2 p. 3 p. Det avgörande för att tillerkännas en sådan rätt till utbildning är att en unionsmedborgare någon gång definierats som arbetstagare och att dennes barn går i skola. Se London Borough of Harrow mot Nimco Hassan Ibrahim, mål C-310/08 och Maria Teixeire mot London Borough of Lambth, mål C-480/08.

Folkbokföringskravet hör dock ihop med skolplikten. Rätt till utbildning kan barn ha även om de inte är folkbokförda i landet. Skillnaden mellan skolplikt och rätt till undervisning ligger som framgår ovan i vilket ansvar samhället har för att barn fullföljer skolgången. När det gäller rätten till utbildning har samhället inte ett tydliggjort ansvar för att barn verkligen fullgör sin utbildning, medan det för skolpliktiga barn finns ett tydligt sådant ansvar.[86]

Sålunda kan konstateras, att svenska minderåriga medborgare som inte är folkbokförda i Sverige ej omfattas av skolplikt – men de har däremot rätt till utbildning om vårdnadshavarna eller en av dem är svenska medborgare.[87] Det finns alltså undantag från kravet på folkbokföring som ger svenska medborgare rätt till utbildning, om än inte skolplikt. Det är därför svårt att se att EU-rättens likabehandlingsprincip verkligen tillåter att ett strikt krav på folkbokföring tillämpas för unionsmedborgare. Ett sådant krav skulle för övrigt kunna vara ett förbjudet hinder då EU:s medlemsstater, för att underlätta den fria rörligheten, har ålagts att begränsa skyldigheter av administrativ eller rättslig natur till vad som är absolut nödvändigt.[88] Med beaktande av det ovanstående borde, i enlighet med likabehandlingsprincipen, en rätt till utbildning – om än inte skolplikt – gälla även de barn som bara har rätt att vistas här under tre (eventuellt upprepade) månader, men som inte kan folkbokföra sig i Sverige.

Som nämnts inledningsvis i denna rapport har det uppmärksammats att det finns grupper av barn som bor i Sverige och som inte har någon annan hemvist, men som av olika anledningar ändå saknar möjlighet att folkbokföra sig här. Mot bakgrund av barnkonventionens krav på att Sverige ska tillförsäkra alla barn som vistas här en rätt till utbildning har vissa bestämmelser införts i skollagen. När det gäller asylsökande barn infördes en bestämmelse i mitten av 1990-talet som ger dessa barn rätt till utbildning, och sedan 2013 har också papperslösa barn rätt till utbildning i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola och, om de påbörjar utbildningen innan de fyllt 18 år, gymnasieskola och gymnasiesärskola.[89] **I skollagen formuleras bestämmelsen gällande papperslösa som en rätt för barn som ”vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning”.[90] Stadgandet kan knappast förstås på annat sätt än att denna rätt tillfaller även minderåriga unionsmedborgare som vistas i Sverige längre tid än tre månader utan att uppfylla kraven för förlängd uppehållsrätt.**

Det som kan vara problematiskt är därför situationen under den första (möjligen upprepade) tremånadersperioden då unionsmedborgaren faktiskt vistas här lagligt, dvs. det finns stöd i författning och något myndighetsbeslut krävs inte. Det saknas helt enkelt en explicit bestämmelse i skollagen ifråga om rätten till utbildning för dessa barn. I praktiken blir det därför avgörande om ett krav på folkbokföring kan upprätthållas eller ej. Om så inte är fallet har dessa barn rätt till utbildning direkt grundad på rätten till likabehandling. **Om krav på folkbokföring däremot kan ställas innebär det att minderåriga unionsmedborgare som vistas här under de fria och möjligen upprepade tre månaderna utan möjlighet till förlängd uppehållsrätt exkluderas från rätt till utbildning. Detta är förstås en brist i förhållande till Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen och alla barns rätt till utbildning.**

Det finns emellertid skolor – och kommuner – som har valt att erbjuda minderåriga unionsmedborgare plats i skolan trots att de inte explicit omfattats av någon rätt till utbildning.[91] Ett stöd för ett sådant agerande finns i skolförordningen om att en huvudman ”även i andra fall” får ta emot ”ett barn som inte anses bosatt i Sverige som elev i sin grundskola”.[92] Denna möjlighet till skolgång torde primärt bli beroende av föräldrarnas kännedom om saken. Därutöver krävs givetvis att de bor i en kommun som ordnar skolplats till alla barn alternativt att de kommer i kontakt med en enskild skola som väljer att ta emot barn.

---

86 Det är barnets hemkommun, dvs. den kommun där barnet är folkbokfört, och huvudmannen för den skola som det skolpliktiga barnet är inskriven i och/eller vars upptagningsområde barnet tillhör, som har ansvar att tillse att dessa barn kommer till skolan. Se SkolL 2:8 och 7:21 När det gäller barn som omfattas av skolplikten finns också ett tydligt reglerat ansvar för vårdnadshavare att tillse att deras barn kommer till skolan, se SkolL 7:20 och 23.

87 SkolF 4:2. Denna bestämmelse tar sikte på s.k. utlandssvenska elever som har vårdnadshavare som stadigvarande vistas i utlandet och av vilka minst en är svensk medborgare, se SkolL 29:7.

88 Detta följer övergripande av den s.k. lojalitetsprincipen. Se Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, 2014, s. 45 f. Ytterligare ett argument för att ett strikt krav på folkbokföring inte kan upprätthållas är att ett sådant inte tillåts i förhållande till minderåriga unionsmedborgare som har rätt till utbildning i en annan medlemsstat baserat på att en förälder tidigare varit arbetstagare i medlemsstaten, se EU-domstolens dom i Landesamt für Ausbildungsförderung Nordrhein-Westfalen mot Lubor Gaal, mål C-7/94.

89 SkolL 29:2-3. När det gäller papperslösa barn har de dock inte getts rätt till förskola och fritidsverksamhet i skolan.

90 SkolL 29:2 st. 2 p. 5. Denna bestämmelse, som ger papperslösa barn rätt till utbildning, infördes i juli 2013 genom prop. 2012/13:58 *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd*.

91 Att olika kommuner väljer olika vägar i denna fråga har uppmärksammats i media gång på gång, Se exempelvis *När ska alla barn få gå i skolan?* Skolministeriet UR, 15 maj 2015, *Ska migrantbarn från Rumänien få gå i svenska skolor?*, Studio Ett, 1 april 2015, *Få barn till EU-migranter får skolgång*, Svenska dagbladet, 2 januari 2015 och *Ska alla barn ha rätt att gå i skolan?*, Studio Ett, 21 oktober 2014.

92 Detta tydliggörs i skolförordningen (2011:185) 4:2 st. 2. Se också resonemang i prop. 2012/13:58 *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd*, s. 14.

4.3 ANSVAR FÖR ATT TILLGODOSE RÄTTEN TILL HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Ansvaret för hälso- och sjukvård i Sverige regleras i hälso- och sjukvårdslagen. Denna lag kompletteras sedan januari 2015 av patientlagen (PL), vars syfte är att stärka och tydliggöra patientens ställning samt att främja patientens integritet, självbestämmande och delaktighet. Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och vård på lika villkor för hela befolkningen. Ambitionen är att alla ska beredas lika vård oavsett vem man är och var man bor. Regleringen tydliggör att vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet (människovärdesprincipen). Den som har störst vårdbehov ska dock ges företräde eftersom resurserna är begränsade (prioriteringsprincipen). Vården ska bedrivas så att den uppfyller kraven på en god vård.[93] Allt detta gäller självfallet lika för barn som för vuxna. Det är landstingen som ansvarar för hälso- och sjukvården men vården kan bedrivas av andra aktörer enligt avtal med landstinget.[94]

I enlighet med likabehandlingsprincipen har unionsmedborgare med uppehållsrätt rätt till hälso- och sjukvård på samma villkor som svenska medborgare. Det kan till att börja med konstateras att hälso- och sjukvårdslagen inte skiljer på svenska medborgare och ”andra”, utan det betonas – som framgår ovan – att målet med hälso- och sjukvården är god hälsa och vård på lika villkor för hela befolkningen. Regleringen skiljer dock övergripande mellan dem som är bosatta och dem som vistas i landstinget. Bosatta, dvs. de som är folkbokförda i landstinget,[95] har rätt till all typ av vård i enlighet med lagen, medan den som bara vistas i landstinget (men som är bosatt i och tillhör ett annat landsting, s.k. utomlänspatient) endast har rätt till behövlig omedelbar vård.[96] En viktig skillnad föreligger också vad gäller kostnad för vård. Både bosatta patienter och s.k. utomlänspatienter har rätt till subventionerad vård.[97] Personer som inte är bosatta i Sverige får dock själva stå för kostnaden om det inte finns avtal om vård mellan länderna.[98]

Bosättningen kopplas således till den enskildas folkbokföring. När det gäller tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård uppstår m.a.o. problem för dem som i och för sig vistas här under tre månader med uppehållsrätt och som därmed ska likabehandlas, men som inte har möjlighet att folkbokföra sig här. Likabehandlingen begränsas för dessa personer (under de första fria tre månaderna) endast till rätt till behövlig omedelbar vård som patienten dessutom själv får betala. Vad som innefattas i begreppet ”omedelbar vård” har inte preciserats i förarbeten utan får prövas från fall till fall. Det anges dock att det ska handla om akut vård.[99] Skyldigheten att ge vård gäller i princip bara tills dess att den vårdbehövande kan flyttas till t.ex. det egna landstingets sjukhus utan att ta skada. Det som ska bedömas är alltså om vård behövs omedelbart eller om vården kan vänta tills dess att den vårdsökande kommer till sitt eget län, eller om hen är bosatt utomlands, dit där hen då har rätt att söka vård.

Det finns dock inte något hinder att ge vård i större omfattning. I förarbeten betonas till och med att det många gånger ”med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet både [är] önskvärt och lämpligt att så sker”.[100] Vårdgivare måste nämligen beakta den etiska plattform som fastställts för prioriteringar inom hälso- och sjukvården.[101] Det innebär att avvägningar om vård bl.a. ska göras med beaktande av att alla människor har lika värde och samma rätt oberoende av personliga egenskaper och funktioner i samhället. Det är oförenligt med de etiska principerna att generellt låta behov stå tillbaka på grund av en patients ålder, livsstil eller ekonomiska förhållanden (se människovärdesprincipen ovan).[102] Unionsmedborgare som vistas i Sverige utan förlängd uppehållsrätt bör betraktas som papperslösa, eftersom de vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd (se vidare i avsnitt 5). Sedan 2013 finns en särskild lag som ger papperslösa rätt till viss vård.[103] När det gäller vuxna papperslösa i Sverige har de getts rätt till vård som inte kan anstå.[104] **Barn som lever i Sverige som papperslösa är däremot berättigade till samma typ av vård (både hälso- och sjukvård samt tandvård) som de som är bosatta i landstingen, dvs. subventionerad vård på samma sätt som folkbokförda barn.**[105]

I förarbeten till denna lag rörande vård till papperslösa berörs frågan om hur tillämpningen av lagen förhåller sig till unionsmedborgare, men bara helt kortfattat. Det anges att EU-rättsliga författningar förutsätts tillämpas så långt det är möjligt, men det utesluts inte att lagen ”i enstaka fall kan komma att bli tillämplig även på unionsmedborgare”.[106] Detta något otydliga uttalande har lett till att det finns landsting som låter lagen omfatta vissa av de unionsmedborgare som vistas här med uppehållsrätt.[107] En sådan rättstillämpning, där unionsmedborgare ses som papperslösa trots att de har tillstånd att vistas i landet, saknar dock stöd i lagen. Uttalandet får i stället antas syfta på de fall då unionsmedborgare stannar kvar längre tid än tre månader i Sverige utan att uppfylla villkoren för förlängd uppehållsrätt och därmed faller in i kategorin papperslösa. Denna tolkning görs av Socialstyrelsen.[108]

Det finns således en skillnad mellan en minderårig unionsmedborgare som endast uppfyller kraven för att få vistas här under tre tillåtna månader och barn som stannar kvar i Sverige utan tillstånd. Under de första tre månaderna (som kan upprepas) kan rätten till vård begränsas till behövlig omedelbar vård. Om barnet stannar kvar utan tillstånd, dvs. som papperslös, ges dock barnet rätt till vård på precis samma villkor som alla andra barn i Sverige. **Sett ur minderåriga unionsmedborgares perspektiv är rättsläget otillfredsställande och i strid med barnkonventionen, som ju betonar att alla barn som vistas i Sverige ska ges vård på lika villkor.** Det bör även här (jfr ovan

om skola) betonas, att det inte finns något som hindrar att landsting eller andra vårdgivare ger vård till minderåriga unionsmedborgare som vistas här med tidsbegränsad uppehållsrätt och då utan krav på att dessa betalar för vården.[109]

Papperslösa barn som lever i Sverige är berättigade till samma typ av vård (både hälso- och sjukvård samt tandvård) som de som är bosatta i landstingen, dvs. subventionerad vård på samma sätt som folkbokförda barn.

93 HSL 2-2 a §.

94 HSL 3 § st. 3 och 18 § st. 5 (om villkor).

95 Detsamma gäller dem som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget.

96 HSL 3 st. 1 resp. 4 §. Av HSL 4 § framgår också att de som bara vistas i ett landsting inte omfattas av landstingets vårdgaranti, men att de i övrigt ska ges vård på samma villkor som gäller för de egna invånarna.

97 När en person kommit upp till ett visst belopp har hen därutöver rätt till gratis vård i ett år från och med att den första avgiften betalades, HSL 26-26 a §. För utomlänspatienter löses detta genom avtal mellan landstingen, SKL, Riksavtal för utomlänsvård och kommentarer med giltighet från och med 1 januari 2015.

98 SKL, Vård av personer från andra länder, 6 u., 2013.

99 Prop. 1981/82:97 *Om hälso- och sjukvårdslag, m.m.*, s. 120.

100 A.a.

101 Prop. 1996/97:60 *Prioriteringar inom hälso- och sjukvården.*

102 Socialstyrelsen har uttryckt att begreppet "vård som inte kan anstå" svårligen kan anses överensstämma med människovärdesprincipen. Det kan poängteras att begreppet "omedelbar vård" som här är aktuellt anses snävare än begreppet "vård som inte kan anstå". Socialstyrelsen, *Vård för papperslösa – vård som inte kan anstå, dokumentation och identifiering vid vård till personer som vistas i landet utan tillstånd*, 2014, s. 7 samt s. 12.

103 Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Innan denna lag infördes instiftades 2008 en lag som ger vuxna asylsökande rätt till vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning (6 §) samt för barn rätt till vård i samma omfattning som bosatta barn (5 §). Lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

104 Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, 7 §. Begreppet vård som inte kan anstå har inte ansetts kunna definieras och har kritiserats av bl.a. Socialstyrelsen, se not. 102 ovan.

105 Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, 6 §.

106 Prop. 2012/13:109 *Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd*, s. 41.

107 Statskontoret, 2015:10, *Vård till papperslösa - en uppföljning av lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd*, 2015, s. 5 f, s. 29 samt s. 49.

108 Se Socialstyrelsen, *Vilken vård ska ett landsting erbjuda asylsökande och papperslösa?* 2015.

109 I förarbeten till lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd betonas att ingen får nekas omedelbar vård på grund av bristande betalningsförmåga. Se, Prop. 2012/13:109 *Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd*, s. 16.

4.4 ANSVAR FÖR ATT TILLGODOSE RÄTTEN TILL SOCIALT STÖD OCH SKYDD

4.4.1 Övergripande reglering gällande kommunala socialnämnders ansvar

Det primära ansvaret för att försörja barn samt att tillgodose deras behov och rättigheter ligger som beskrivits ovan i avsnitt 4.1, på barnets vårdnadshavare.[110] Om vårdnadshavaren av någon anledning inte förmår uppfylla sitt ansvar har samhället dock ett yttersta ansvar att tillgodose barns rättigheter och behov genom försörjningsstöd och andra sociala insatser. För sådana insatser ansvarar de kommunala socialnämnderna. Alla åtgärder som socialnämnden vidtar ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. Det innebär att insatser som absolut huvudregel ska ges med den enskildes samtycke och under fullständig frivillighet.[111] Undantag från denna frivillighetsprincip kan bara göras om det krävs för att skydda barn och unga från mycket allvarliga missförhållanden. Förutsättningarna för sådana tvångsingripanden regleras i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

I socialnämndernas ansvar ingår att under vissa förutsättningar ge olika typer av bistånd till personer och familjer som inte på annat sätt kan uppnå skälig levnadsnivå. Bistånd kan antingen vara ekonomiskt (s.k. försörjningsstöd) eller inriktat på livsföringen i övrigt, dvs. andra typer av insatser som exempelvis sociala behandlingsinsatser, stöd i hemmet, utseende av kontaktperson osv.[112] Bistånd kan beviljas i de fall där en enskild inte kan tillgodose sina behov på egen hand eller få dem tillgodosedda på annat sätt.[113] Vad som avses med skälig levnadsnivå har inte närmare angivits i lagtext eller förarbeten, utan ska i enlighet med motivuttalanden till 1980 års socialtjänstlag tolkas och bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka de hjälpbehövande lever.[114] Begreppet ska förstås så att hjälpen inte endast ska fokusera på det mest nödvändiga utan vara av viss kvalitet samt utformas så att den enskildes möjligheter till att bli självförsörjande förbättras.[115] Att enskilda ska klara sig själva är helt enkelt ytterst målet med socialtjänstens verksamhet.

Det kan konstateras att socialnämnderna har ett särskilt uttryckt ansvar för barn (se vidare 4.4.3.). Detta gäller i synnerhet barn som tillhör utsatta grupper. **När det gäller insatser och åtgärder som rör barn ska socialnämnden alltid beakta barnets bästa och vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande.**[116] I förarbeten har betonats att åtgärder som rör barn inte förutsätter att barnet påverkas direkt utan det kan även vara åtgärder som indirekt rör barnet. Exempelvis ligger det även i barns intresse att de vuxna personer som finns i barnets familj får bästa möjliga stöd.[117]

Utöver de krav som följer av socialtjänstlagen gällande vilken typ av bistånd som kan beviljas, och förutsättningarna för detta, får kommunen under vissa omständigheter erbjuda andra former av bistånd. Vad en kommun får göra och erbjuda måste dock bedömas utifrån vad som kan anses tillåtet utifrån vissa principer som begränsar kommunernas kompetens att agera. Av kommunallagen (KL) framgår att kommunernas verksamhet ska röra angelägenheter av allmänt intresse med anknytning till kommunens område eller medlemmar.[118] I enlighet med dessa s.k. begränsningsprinciper – i samtolkning med grundläggande offentligrättsliga grundprinciper om allas likhet inför lagen samt legalitetsprincipen[119] – får inte heller kommuner ge understöd åt enskilda utan uttryckligt stöd i lag, som t.ex. socialtjänstlagen. Detta gäller oavsett hur gott syftet är.[120] Praxis med avseende på här behandlad fråga är i det närmaste obefintlig men det kan noteras, att Förvaltningsrätten i Linköping har bedömt att det faller inom ramen för den kommunala kompetensen, dvs. att det är en angelägenhet och av allmänt intresse, att erbjuda stöd i form av natthärbärge m.m. till utsatta unionsmedborgare som vistas i kommunen.[121]

---

110 FB 6 kap.

111 SoL 1:1 och 3:5.

112 Beslut om bistånd fattas, oavsett vilken typ av bistånd det är fråga om, enligt SoL 4:1. Härutöver finns möjlighet, men inte någon skyldighet, för kommuner att även i andra fall ge bistånd om det finns skäl för det. Se SoL 4:2. Denna bestämmelse är dock framförallt avsedd för sådana situationer då socialnämnden bedömer att det är lämpligt att i en tillfällig akut situation lämna bistånd villkorat med återbetalningskrav. Se vidare Fridström Montoya, T. *Rätten till bistånd enligt SoL*, i Eneroth, E (red.), Juridik för socialt arbete, 2:a uppl. Gleerup, 2014, s. 92.

113 SoL 4:1.

114 Prop. 1979/80:1 *Om socialtjänsten*, s. 186.

115 SoL 1:1. Se vidare prop. 1979/80:1 *Om socialtjänsten*, s. 186.

116 SoL 1:2.

117 Prop. 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen*, s. 100.

118 Se KL 2:1-2.

119 Se RF 1:1 3 st. och 1:9.

120 Att ge sådant understöd har nämligen inte bedömts vara en "angelägenhet av allmänt intresse". Se t.ex. RÅ 1985 2:79 där beslut om s.k. vårdnadsersättning till småbarnsföräldrar upphävdes, och RÅ 1991 ref. 61, där socialnämnden ansågs ha överskridit sina befogenheter – dvs. de som stadgades i lagen – genom att ge ekonomiskt stöd till barnfamiljer utan någon individuell behovsprövning. Se vidare Bohlin, A., *Kommunalrättens grunder*, 6 u., 2011, s. 89 ff.

121 Förvaltningsrätten i Linköping, beslut 2014-06-09, mål nr. 611-14

Flickan på bilden har inget med texten att göra.

4.4.2 Fullt bistånd eller bistånd för att avhjälpa akut situation – en fråga om bosättning

Ansvar att tillgodose enskildas behov av olika typer av sociala insatser åvilar i första hand socialnämnden i den kommun där en person, barn som vuxen, som behöver stöd är bosatt.[122] Den kommun där den enskilde temporärt vistas ansvarar endast för stöd och hjälp i akuta situationer, medan bosättningskommunen har det övergripande och yttersta ansvaret för mer långsiktiga behov.[123] Vistelsekommunen kan således hänvisa den enskilde till bosättningskommunen för eventuellt fortsatt stöd. Bosättningen har således avgörande betydelse för huruvida en person har rätt till fullt bistånd eller endast till akuta insatser. Bosättningen är som regel tätt sammankopplad med var den enskilde är folkbokförd.[124]

När det gäller unionsmedborgares möjlighet att bosätta sig i andra medlemsstater ställs som framgår ovan i avsnitt 2 vissa krav som i hög grad bygger på att dessa inte ska ligga värdlandets välfärdsystem till last. Som ovan nämnts tillåter EU-rätten därför att stater i vissa fall inte beviljar socialt bistånd till unionsmedborgare. Det finns helt enkelt ett undantag från likabehandlingsprincipen.[125] Något sådant explicit undantag från att bevilja socialt bistånd för vissa grupper finns dock inte i den svenska socialtjänstlagen. Tvärtom anges att socialnämnderna har ett ansvar för alla som vistas i kommunen.[126] En utmaning ligger då förstås i hur man ska hantera människor i utsatta situationer som vistas här med tillstånd, men utan möjlighet att ”få tillgång” till en bosättningskommun.[127] Vistelseorten har en skyldighet att ge bistånd inriktat på att avhjälpa en akut situation, men det finns i dessa fall inte någon bosättningskommun att hänvisa till för stöd utöver detta. För personer som saknar möjlighet att folkbokföra sig och i den meningen ”bosätta sig” i en svensk kommun, har ”lösningen” hittills varit att hålla fast vid att kommunen bara ger bistånd för att avhjälpa akuta behov.[128] Mycket tyder på att samma tolkning görs avseende unionsmedborgare som inte uppfyller kraven för att ses som bosatta i en svensk kommun.[129] De behandlas således som papperslösa trots att de har tillstånd att vistas här med tidsbegränsad uppehållsrätt.

Frågan är då förstås vad den närmare innebörden av akuta behov är och vad som innefattas i en nödsituation. Detta har inte definierats vare sig i lagstiftning eller i praxis. Socialtjänsten måste därför avgöra detta utifrån den specifika situation som är för handen för att därefter avgöra vilket stöd den enskilde är berättigad till. Enligt Socialstyrelsens vägledning gällande unionsmedborgares rätt till socialt bistånd från 2014 kan det exempelvis röra sig om enstaka bistånd till mat, logi och resekostnader för att den enskilde ska kunna ta sig tillbaka till hemlandet.[130]

En annan fråga som uppkommer är hur länge en person (vuxna och barn) kan uppbära stöd i form av akuta insatser. I socialtjänstlagen framkommer inte någon specifik begränsning i tid. Frågan har dock prövats av Högsta förvaltningsdomstolen i ett mål från juni 2014 gällande en man som vistades i Sverige som papperslös.[131] Domstolen poängterar att det finns situationer där en socialnämnd i och för sig inte har juridisk möjlighet att fullt ut bära sitt ansvar för att uppfylla myndighetens mål och syfte, dvs. att hjälpa den biståndssökande att bli självförsörjande. Det konstateras dock att endast akut bistånd inte kan fortgå hur länge som helst och att biståndet efter en viss tid måste övergå till stöd utifrån den enskilda individens behov på längre sikt. Högsta förvaltningsdomstolen återförvisade därför målet till socialnämnden för en utredning av mannens faktiska biståndsbehov. Liknande situationer kan uppkomma även för unionsmedborgare som vistats i Sverige utan förlängd uppehållsrätt under en längre tid.

Ytterligare en fråga som uppstår är förstås om situationen ska bedömas annorlunda när det finns barn med i bilden. Är akuta behov och nödsituation att förstå som samma sak avseende barn och vuxna? Socialstyrelsen betonar i vägledningen från 2014 att i de fall barn är berörda måste denna bedömning göras med beaktande av barnets bästa. **I vägledningen indikeras att det finns anledning att göra en annan bedömning ifråga om barn, både vad gäller vad som utgör en akut nödsituation och vilka åtgärder som myndigheten är skyldig att vidta för att avhjälpa situationen.[132]**

---

122 SoL 2:1 och 2 a:3.

123 SoL 2 a:1-3 §§. En person anses något förenklat vara bosatt i den kommun där denne är stadigvarande bosatt eller i den kommun till vilken personen har starkast anknytning. Om den enskilde saknar stadigvarande bostad ska denne anses som bosatt i den kommun till vilken han eller hon har sin starkaste anknytning. se SoL 2 a:3.

124 Prop. 2010/11:49 *Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun*, s. 86.

125 Vad gäller vissa unionsmedborgare som typiskt är eller har varit ekonomiskt aktiva finns viss specialreglering som anger vissa rättigheter gällande olika typer av bistånd. Detta gäller dock inte den grupp unionsmedborgare som står i fokus här varför detta inte behandlas närmare.

126 SoL 2a:1.

127 RÅ 1995 ref. 70 rör en man som haft uppehållstillstånd i Sverige under de senaste fyra åren. Under denna tid hade mannen vistats i Sverige drygt sju månader, resten av tiden hade han vistats i sitt hemland. De sju månaderna ansågs inte som tillräcklig tid för att mannen skulle kunna anses som bosatt i kommunen. Han beviljades därför endast akut bistånd.

128 Så har gjorts med hänvisning till fallet i noten direkt ovan, RÅ 1995 ref. 70.

129 När det gäller asylsökande personer finns det särskilda krav på att erbjuda logi, dagersättning m.m. enligt särskild lagstiftning. Se lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

130 Socialstyrelsen, *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området – en vägledning*, s. 8.

131 HFD 2014 ref. 37.

132 Socialstyrelsen, *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området – en vägledning*, s. 21.

4.4.3 Socialnämndernas särskilda skyddsansvar för minderåriga unionsmedborgare

Utöver de kommunala socialnämndernas ovan beskrivna ansvar i fråga om försörjning, eller åtminstone att avhjälpa nödsituationer, har dessa myndigheter som nämnts ovan ett särskilt ansvar att skydda barn och unga. Detta ansvar sträcker sig längre än det generella ansvaret för vuxnas levnadsförhållanden.[133] Socialnämnderna ska verka för att barn växer upp under trygga förhållanden och när omständigheterna är mycket allvarliga, kan socialnämnden bryta mot huvudregeln om att insatser ska ges på frivillig väg och ingripa mot vårdnadshavares och beslutsmogna ungdomars vilja för att ge nödvändigt stöd och skydd.

Förutsättningarna för sådana tvångsåtgärder ges i LVU och kan bli aktuella i två typfall – 1) brister i barnets hemmiljö och/eller 2) barnets eget destruktiva beteende.[134] I båda typfallen måste den allvarliga situationen innebära en konkret och påtaglig risk för barnets hälsa och utveckling. Insatser med stöd av LVU ges oftast genom att barn och unga placeras utanför det egna hemmet. Socialnämndernas ansvar att ingripa med stöd av tvång i allvarliga fall beskrivs ofta som en befogenhet eller möjlighet, men sådana ingripanden bör även ses som en skyldighet, bl.a. enligt barnkonventionen och Europakonventionen.[135] Ingripanden innefattar dock ofta en svår balansering mellan, å ena sidan barns rätt till stöd och skydd och, å andra sidan, barns och vuxnas rätt till privat- och familjeliv, dvs. att få leva tillsammans med sin familj. Socialnämnderna har det yttersta ansvaret att ingripa till barns skydd, men många andra samhälleliga aktörer, däribland skola, hälso- och sjukvård och polis, har en skyldighet att anmäla oro för barn till socialnämnden.[136] Socialnämnderna har i sin tur en skyldighet att inleda utredning för att klargöra om barn och familjer har behov av stöd och skydd.[137]

Några undantag från skyldigheten att anmäla, utreda och ingripa föreskrivs vare sig i socialtjänstlagen eller LVU. Socialstyrelsen förtydligar i en handbok rörande socialnämndernas handläggning av barn- och ungdomsärenden, med hänvisning till FN:s barnrättskommitté, att samhället har ett ansvar för alla barn som befinner sig i Sverige. Det tydliggörs att det gäller besökare, asylsökande, barn till migrerande arbetare, personer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning samt personer som befinner sig i landet utan tillstånd.[138] Detta gäller förstås även i fråga om minderåriga unionsmedborgare.

Socialstyrelsen anger i sin vägledning från 2014 gällande socialt bistånd till unionsmedborgare, att socialnämnden ska erbjuda insatser om det vid utredning visar sig att ett barn utan förlängd uppehållsrätt behöver skydd och stöd.[139] Något tydliggörande om vad det närmare innebär ges dock inte. Det anges kort och gott att om barn utan uppehållsrätt tillsammans med sin familj väljer att stanna kvar i landet utan tillstånd måste socialnämnden ”hantera situationen”.[140] Däremot hindras inte en utvisning av att ett barn är omhändertaget av myndigheterna, oavsett om det sker med stöd av socialtjänstlagen eller LVU.[141] Om ett barns rätt att vistas i Sverige upphör, och barnet ska utvisas är tanken att ansvaret för barnets förhållanden ska övertas av myndigheter i hemlandet.[142] Det särskilda ansvaret för barn som socialnämnderna har gör dock att barn som placerats medan de vistas i Sverige inte kan skickas hem till sina hemländer hur som helst. Ett samarbete med sociala myndigheter i hemlandet måste eftersträvas, inte minst i situationer där barn placerats av svenska myndigheter på grund av brister i föräldrars omsorg. Detta diskuteras vidare i rapportens avslutande avsnitt. Socialnämndernas särskilda ansvar att skydda barn från att fara illa är komplext. Ansvaret utmanas på ett särskilt sätt när det gäller barn som vistas i Sverige med tidsbegränsad uppehållsrätt eller som papperslösa under utsatta förhållanden. Det finns, som framgår ovan, en rad rättsliga oklarheter vad gäller minderåriga unionsmedborgares rätt till socialt stöd och skydd. Det kan också ifrågasättas om utvisning av barn som är omhändertagna på grund av allvarliga missförhållanden är överensstämmande med barnkonventionen.[143] I nästkommande avsnitt diskuteras om gällande ordning är rimlig och acceptabel i förhållande till Sveriges internationella åtaganden och kravet på att alla barn ska tillförsäkras rättigheter utan någon som helst åtskillnad.

---

133 SoL 5:1.

134 Se LVU 2 och 3 §§.

135 Se barnkonventionen, art. 19. Europadomstolen har betonat att artikel 2 och 3 i Europakonventionen (som innefattar rätten till liv samt förbud mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande eller bestraffning) innebär en skyldighet för konventionsstaterna att agera till skydd för barn, dvs. stater kan således bedömas ha brutit mot dessa artiklar genom att underlåta att utreda och ingripa i fall där barn levt under vad som kan karaktäriseras som omänskliga förhållanden. Se bl.a. två fall gällande Storbritannien, Z m.fl. mot Förenade konungariket (dom den 10 maj 2001, appl. no. 29392/95) och E m.fl. mot Förenade konungariket (dom den 26 november 2002, appl. no. 33218/96).

136 Se SoL 14:1.

137 SoL 11:1-2 och 10.

138 Socialstyrelsen, *Utreda barn och unga – handbok för socialtjänstlagens arbete enligt socialtjänstlagen*, 2015, s. 20.

139 Socialstyrelsen, *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området – en vägledning*, s. 21.

140 Om socialnämnderna beslutar om placering av minderåriga unionsmedborgare kan den s.k. Bryssel II-förordningen (Rådets förordning (EG) nr 2201/2003) aktualiseras. Genom en dom från EU-domstolen har fastställts att Bryssel II-förordningen även omfattar offentligrättsliga åtgärder som t.ex. LVU-beslut, dom den 27 november 2007 i mål C-435/06. Förordningen rör frågor om föräldraansvar och åtgärder om skydd för barn. Syftet är att förbättra skyddet för barn i internationella situationer, men bestämmelsernas fokus är framförallt vilket lands myndigheter som är behöriga att vidta åtgärder och vilket lands lag som ska tillämpas. Förordningen innefattar inte något specificerande av vilket ansvar mottagande länder har att ingripa och inte heller under vilka förutsättningar barn kan utvisas och skickas till sina hemländer.

141 LVU 21a §.

142 Lundgren, L., Sunesson, P-A. & Thunved, A., *Nya sociallagarna* (1 jan 2015, Zeteo), kommentaren till LVU 21 a §.

143 Unicef, Barnets bästa – en studie om asylsökande barn i socialtjänstens barnavård, 2013.

Samhället har ett ansvar för alla barn som befinner sig i Sverige. Det gäller besökare, asylsökande, barn till migrerande arbetare, personer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning samt personer som befinner sig i landet utan tillstånd.

5. AVSLUTANDE DISKUSSION, SLUTSATSER OCH FÖRSLAG

I inledningen till denna rapport restes ett antal frågor och farhågor om tillståndet för minderåriga unionsmedborgare utan förlängd uppehållsrätt i Sverige. Rapporten torde ha åskådliggjort att EU:s likabehandlingsprincip inte fungerar optimalt, att den grupp av barn som här avses har sämre garantier för sina rättigheter än svenska medborgare, men också jämfört med asylsökande och papperslösa barn, samt att befintlig lagstiftning är oklar och har direkta luckor. Den övergripande frågan blir om inte alla barn som vistas i Sverige ska ha samma rättigheter? **Såväl barnkonventionen som Europakonventionen och Europarådets sociala stadga måste i vart fall tolkas så att alla barn ska tillförsäkras rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd.** I rapporten visas dock att rätten till olika typer av välfärdsinsatser och det därmed sammankopplade samhälleliga ansvaret ändå varierar för barn beroende på rättslig status. I det följande ska tidigare utpekade frågor och oklarheter lyftas fram för att problematiseras och överväganden göras om eventuella tänkbara lösningar.

5.1 OKLARHETER OCH UTMANINGAR INOM EU-RÄTTEN

EU-rätten får beskrivas som en i sammanhanget problematisk faktor och det kan konstateras att den fria rörligheten inte är anpassad för den grupp av barn som här är i fokus. Det yttersta syftet med EU är i hög grad att förverkliga en inre marknad, men inriktningen ligger på fri rörlighet för ekonomiskt starka unionsmedborgare. Andra unionsmedborgare riskerar däremot att hamna i ett rättsligt vakuum. De har rätt att vistas i andra medlemsländer under förutsättning att de under denna tid inte ligger värdlandet till last. Unionsmedborgare förutsätts helt enkelt försörja sig och ha fullgott försäkringsskydd från sina hemländer.

Att även mindre bemedlade unionsmedborgare skulle nyttja den fria rörligheten var knappast förutsatt i det tidiga EU-samarbetet, vilket ställer oss inför nya frågor. En unionsmedborgare kan åka fram och tillbaka över gränsen var tredje månad och på så sätt i praktiken bo i ett annat medlemsland under mycket lång tid utan att för den skull räknas som ”rättsligt bosatt”. Vad betyder det i realiteten för ett barn?

Följden blir att minderåriga unionsmedborgare kan leva stora delar av sin barndom, eller kanske t.o.m. hela sin barndom, i ett land inom unionen utan att vara EU-rättsligt tillförsäkrade grundläggande välfärdsinsatser. Det är otillfredsställande och strider mot barnkonventionen.

Här bör också noteras, att EU-rätten i hög grad förutsätter att barn flyttar inom EU tillsammans med sina vårdnadshavare och att barns rättsliga status bestäms utifrån de vuxnas kategorisering som arbetstagare osv. Flera frågor saknar något tydligt svar:

Ska minderåriga unionsmedborgare alltid definieras genom sina föräldrar inom EU-rätten? Kan de ha en förlängd uppehållsrätt på andra grunder än vuxna eller är ett barns uppehållsrätt alltid kopplad till dess vårdnadshavares? Vad gäller för barn som saknar, eller förflyttar sig utan, vårdnadshavare? Och vad gäller för barn som själva är ekonomiskt aktiva eller självförsörjande?[144] Ännu en central fråga är om minderåriga unionsmedborgare ska bedömas enligt samma norm som vuxna vad avser den s.k. gränsen för när välfärdsinsatserna utgör en ”orimlig belastning” och därmed inte får belasta värdlandet. Detta gäller inte minst de minderåriga som befinner sig i andra EU-länder utan vårdnadshavare.

Helt klart är att den förflyttning som numera sker inom EU, och som inte ligger i linje med ambitionen om fri rörlighet för vuxna arbetstagare utan som snarare är resultatet av fattigdom, diskriminering och stora sociala skillnader inom unionen, utmanar hela grundtanken och strukturen med unionen. Även om solidaritet betonas som ett grundläggande värde i EU-fördragen[145] och att likabehandling är tätt förknippat med unionens hela syfte ställer EU-rätten i princip inte några krav på medlemsstaterna

144 Även om det finns särskilda regler i Sverige som syftar till att förebygga att barn genom att arbeta drabbas av ohälsa eller får sämre förutsättningar att utvecklas eller tillgodogöra sig utbildning (AFS 2012:3 Arbetsmiljöverkets föreskrifter om minderårigas arbetsmiljö och allmänna råd om tillämpning av föreskrifterna) är det inte förbjudet för barn att ta anställning. För barn under 16 år krävs dock vårdnadshavares samtycke för att ingå avtal om anställning eller annat arbete, se FB 6:12. Samtidigt ställer EU-rätten låga krav på vem som kan räknas som arbetstagare. Det är därmed möjligt för ett barn att ses som arbetstagare ur ett EU-rättsligt perspektiv.

145 Se EU-fördraget art. 2 och 3.

ifråga om tillförsäkrande av rättigheter för denna kategori av unionsmedborgare.

Nu nämnda och angränsande frågor kan knappast lösas av de enskilda medlemsstaterna utan någon form av EU-samarbete är förutsatt. Samtidigt är det så att våra svenska myndigheter ställs inför dylika frågor vid tillämpning av socialtjänstlagen, skollagen, hälso- och sjukvårdslagen, etc., varför någon form av snabbare agerande på det nationella planet, dvs. av riksdag och regering, också är nödvändigt.

Det rimliga enligt vår bedömning är att helt enkelt se minderåriga unionsmedborgare som självständiga subjekt och att bedömningar om deras rättigheter på olika områden ska göras med ett tydligt avstamp i barnets bästa och barnkonventionen.

Hur detta bäst åstadkoms är i hög grad en politisk fråga – på EU-nivå, men också nationellt och lokalt.

5.2 BRISTER I SVENSK RÄTT I FÖRHÅLLANDE TILL MINDERÅRIGA UNIONSMEDBORGARES RÄTT TILL UTBILDNING, HÄLSO- OCH SJUKVÅRD SAMT SOCIALT STÖD OCH SKYDD

5.2.1 Olika ansvar beroende på rättslig status

EU-rätten medför varken specifika krav eller hinder för att realisera barns rätt såsom de formulerats och måste förstås i barnkonventionen, Europakonventionen och Europarådets sociala stadga. Icke desto mindre är det EU:s princip om fri rörlighet som aktualiserat de frågor som vi nu ställs inför. Den springande frågan blir, som behandlats i avsnitt 4, **vilket ansvar och vilka befogenheter svenska myndigheter har enligt svensk nationell rätt för att tillgodose barns rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd**. Vår utredning visar:

Att ansvaret i vissa avseenden varierar för barn beroende på deras rättsliga status.

Att det finns en rad otydligheter i svensk nationell rätt som i sig riskerar att leda till att barns rättigheter inte tillgodoses i enlighet med barnkonventionen och andra internationella regelverk.

Att det saknas en explicit reglering avseende välfärdsinsatser för minderåriga unionsmedborgare som vistas i Sverige med tidsbegränsad uppehållsrätt, dvs. i tre månader som kan upprepas, men utan möjlighet att få förlängd uppehållsrätt.

Att bristen på reglerade rättigheter riskerar att sända signaler om att en tillvaro i papperslöshet är att föredra.

De minderåriga unionsmedborgare som inte är ”prioriterade” av EU-rätten (och som därigenom har rätt att likabehandlas avseende samtliga välfärdsinsatser) men som inte heller är papperslösa (och som därmed har rätt till utbildning samt hälso- och sjukvård på samma sätt som de barn som är svenska medborgare), kan sägas befinna sig i en ”lucka” i den svenska regleringen. I praktiken kan dessa barn komma att bo här under en lång tid utan att varken räknas som bosatta eller som papperslösa. Det finns en osäkerhet i kommunerna om vad som egentligen gäller: [146]

Ska en unionsmedborgare – minderårig eller andra – som vistas i Sverige längre tid än tre månader utan förlängd uppehållsrätt ses som papperslös eller ej?

Definitionsmässigt finns dock knappast något tvivel: Om en unionsmedborgare befinner sig i Sverige utan uppehållsrätt, vistas personen härutan stöd av myndighetsbeslut eller författning och måste därför ses som papperslös. Så länge detta inte är tydligt för våra myndigheter finns emellertid en uppenbar risk att minderåriga unionsmedborgare särbehandlas negativt och inte får tillgång till skolgång samt hälso- och sjukvård i enlighet med de bestämmelser som infördes 2013 för papperslösa. Vi förordar att situationen ändras genom klargöranden från lagstiftarens sida om att även unionsmedborgare utan förlängd uppehållsrätt ska ses som papperslösa.

Här bör dock påpekas, att unionsmedborgares situation skiljer sig från andra papperslösa. En unionsmedborgare utan uppehållsrätt kan ”bli laglig på en dag” genom att de krav som ställs för förlängd uppehållsrätt uppfylls, vilket exempelvis kan ske om en unionsmedborgare får ett arbete.[147] Blir unionsmedborgaren på så vis arbetstagare ges hen full rätt till likabehandling för sig och sin familj ifråga om alla olika typer av välfärdsinsatser. Detta måste även gälla för äldre barn som vistas i Sverige utan vårdnadshavare och som arbetar.[148]

146 Statskontoret, 2015:10, *Vård till papperslösa - en uppföljning av lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd*, 2015.

147 Som har beskrivits ovan i avsnitt 2 ställer EU-rätten relativt låga krav på vad som kan anses som arbete. Det behöver inte vara fråga om heltidsarbete under någon längre tid för att en person ska räknas som arbetstagare. ”Laglig på en dag” är dock förstås en sanning med modifikation då det kan finnas administrativa svårigheter kopplat till att anställa någon, särskilt om denne inte har svenskt personnummer och papper i ordning. Se exempelvis ett fall som uppmärksammats av SVT då en mäklarfirma i Sundsvall ville anställa en kvinna från Rumänien, *Låt mig anställa Ramona*, SVT opinion, Mats Eklund, 14 maj 2015. Det ska heller inte tolkas som att det är lätt för unionsmedborgare att skaffa arbete i Sverige. Det finns förstås en rad olika hinder för detta kopplat till hög arbetslöshet, krav på språkkunskaper m.m. på arbetsmarknaden.

148 Se not 144 för mer information om de regler som finns för att tillåta barn att arbeta i Sverige.

Det behöver också tydliggöras att unionsmedborgare med tidsbegränsad uppehållsrätt, oavsett om de lever i utsatta situationer, faktiskt inte vistas här utan tillstånd. Att vara fattig påverkar inte rätten att vistas i Sverige och en unionsmedborgare med tidsbegränsad uppehållsrätt kan bara utvisas om hen visar sig utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet (enligt socialtjänstlagen) eller av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.[149]

Kan svenska myndigheter – med barnkonventionen etc. i åtanke – fästa sådan avgörande vikt vid tremånadersgränsen och låta minderåriga unionsmedborgare behandlas sämre än papperslösa barn? Det finns i vart fall landsting som väljer att ge unionsmedborgare som vistas här under upprepade tremånadersperioder (dvs. med tillstånd) hälso- och sjukvård enligt lagen om vård för papperslösa redan före det att tremånadersfristen passerat.[150] En sådan rättstillämpning saknar emellertid ett direkt stöd i författning.

Som visats ovan gynnar utformningen av dagens system på olika sätt unionsmedborgare som stannar kvar i landet utan uppehållsrätt och därigenom blir papperslösa. Bristen på reglerade rättigheter för minderåriga unionsmedborgare med tidsbegränsad uppehållsrätt riskerar att sända signaler om att en tillvaro i papperslöshet är att föredra. En reglering som på så vis, om än indirekt, uppmuntrar människor att leva utanför systemet kan inte anses önskvärd. Att leva utan tillstånd innebär att leva under svåra förhållanden på flera sätt.[151] Ett ständigt överhängande hot om att utvisas innebär stress för såväl barn som vuxna. Även om det inte längre finns någon skyldighet för myndigheter att ”rapportera” papperslösa kan familjer göra bedömningen att det är för farligt att låta barnen få sin rätt till utbildning samt hälso- och sjukvård tillgodosedd.[152] I förlängningen innebär detta att även om papperslösa barn har rättigheter riskerar de att inte få dessa realiserade i praktiken.

5.2.2 Problem kopplat till realiserande av rätten till utbildning

När det specifikt gäller rätt till utbildning menar vi – utifrån ett EU-rättsligt perspektiv – att det redan finns ett krav på Sverige att ge minderåriga unionsmedborgare som vistas här med tidsbegränsad uppehållsrätt rätt till utbildning. Likabehandlingsprincipen får nämligen tolkas så att det inte kan ställas krav på folkbokföring kopplat till rätt till utbildning för unionsmedborgare, när så inte är fallet för svenska medborgare (se avsnitt 4.2). Det är dock möjligt att ett klargörande behövs från EU-domstolens sida i denna fråga. Det finns inte heller några tvivel om att barnkonventionen uppställer krav på att alla barn ges rätt till utbildning, oavsett rättslig status.[153] Vi ställs inför frågan:

Kan vi verkligen acceptera att minderåriga unionsmedborgare – som inte behöver tillstånd utan nyttjar sin fria rörlighet – utbildningsmässigt försätts i en sämre position än papperslösa barn, som alltså vistas i Sverige utan tillstånd?

Ett sådant tydliggörande bör kompletteras med vägledning och stöd till kommuner och skolor (såväl kommunala som privata). Det är också viktigt att föräldrar och barn som inte omfattas av skolplikten och samhällets därmed sammankopplade ansvar ges adekvat information. Ett rättsligt klargörande måste kompletteras med beslut om särskilda statliga resurser till kommuner och skolor som tar ansvar och tar emot dessa elever då det kan bli fråga om kostnader som inte kan förutsättas rymmas inom den vanliga kommunala budgeten.

En annan sida av saken bör också begrundas. En utvidgad bestämmelse om rätt till utbildning av ovan angivet slag skulle ställa skolor i Sverige inför utmaningar kopplat till hur utbildning för dessa barn bör ordnas. Det kan vara en svår uppgift för kommuner att ordna utbildning för barn som möjligen bara vistas här under kortare och/eller återkommande perioder. Utbildningen i sig bör rimligen också vara likvärdig för alla barn. Här bör dock betonas att många skolor redan i dag tar emot elever – både asylsökande och papperslösa – under kortare tidsperioder. Eventuella svårigheter av angivet slag måste skiljas från själva rättigheten att faktiskt få tillgång till utbildning,[154] åtminstone om våra åtaganden enligt såväl barnkonventionen som andra internationella regelverk ska respekteras. Den stora betydelse utbildning har för människors liv kan inte nog betonas. Genom att barn ges rätt till utbildning får de bättre förutsättningar för att utvecklas psykiskt, fysiskt och socialt.

---

149 UtlL 8:9 samt 8:11.

150 Statskontoret, 2015:10, *Vård till papperslösa - en uppföljning av lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd*, 2015, s. 5 f, s. 29 samt s. 49.

151 Utsattheten som ofta följer med att leva som papperslös har – i första hand gällande tredjelandsmedborgare (dvs. inte unionsmedborgare) – beskrivits ingående i ett reportage i flera delar i som publicerades i DN, *Skuggsamhället mitt ibland oss*, maj 2015.

152 Tidigare hade skolor samt socialnämnder en lagstadgad skyldighet att underrätta polisen om man kom i kontakt med en papperslös person, en s.k. underrättelseskyldighet. Denna skyldighet avskaffades år 2013, i samband med att papperslösa fick lagstadgad rätt till skola och sjukvård för att säkerställa att papperslösa skulle kunna känna sig trygga i kontakten med berörda myndigheter. Enligt 20 § polislagen (1984:387) får polisen företa husrannsakan ”för att söka efter en person”. Detta har i praxis ansetts innebära att det ska vara en bestämd person som polisen söker efter. I praktiken innebär det att polisen inte får bereda sig tillträde till bostäder eller andra lokaler för att mera allmänt leta efter efterlysta personer.

153 Se t.ex. FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 6, 2005, punkt 12.

154 Se Velyo Velev mot Bulgarien (dom den 27 maj 2014, appl. no. 16032/07), punkt 33.

I förarbeten inför lagändringen som år 2013 gav papperslösa barn rätt till utbildning betonas vikten av att lagstiftningen anpassas på så vis att barn som vistas i landet under en längre tid inte vägras utbildning.[155] Detta synsätt bör självklart även gälla för barn utan förlängd uppehållsrätt som, i någon mån är bosatta här, dvs. inte turister utan barn med en intention att stanna i Sverige under en överskådlig framtid. Därutöver bör barn med tidsbegränsad uppehållsrätt och papperslösa barn, mot bakgrund av icke-diskrimineringsprincipen i barnkonventionen, inte endast erbjudas rätt till skolgång utan härutöver även erbjudas rätt till förskola och fritidsverksamhet på lika villkor som andra barn i Sverige.[156]

5.2.3 Problem kopplat till realiserande av rätten till hälso- och sjukvård

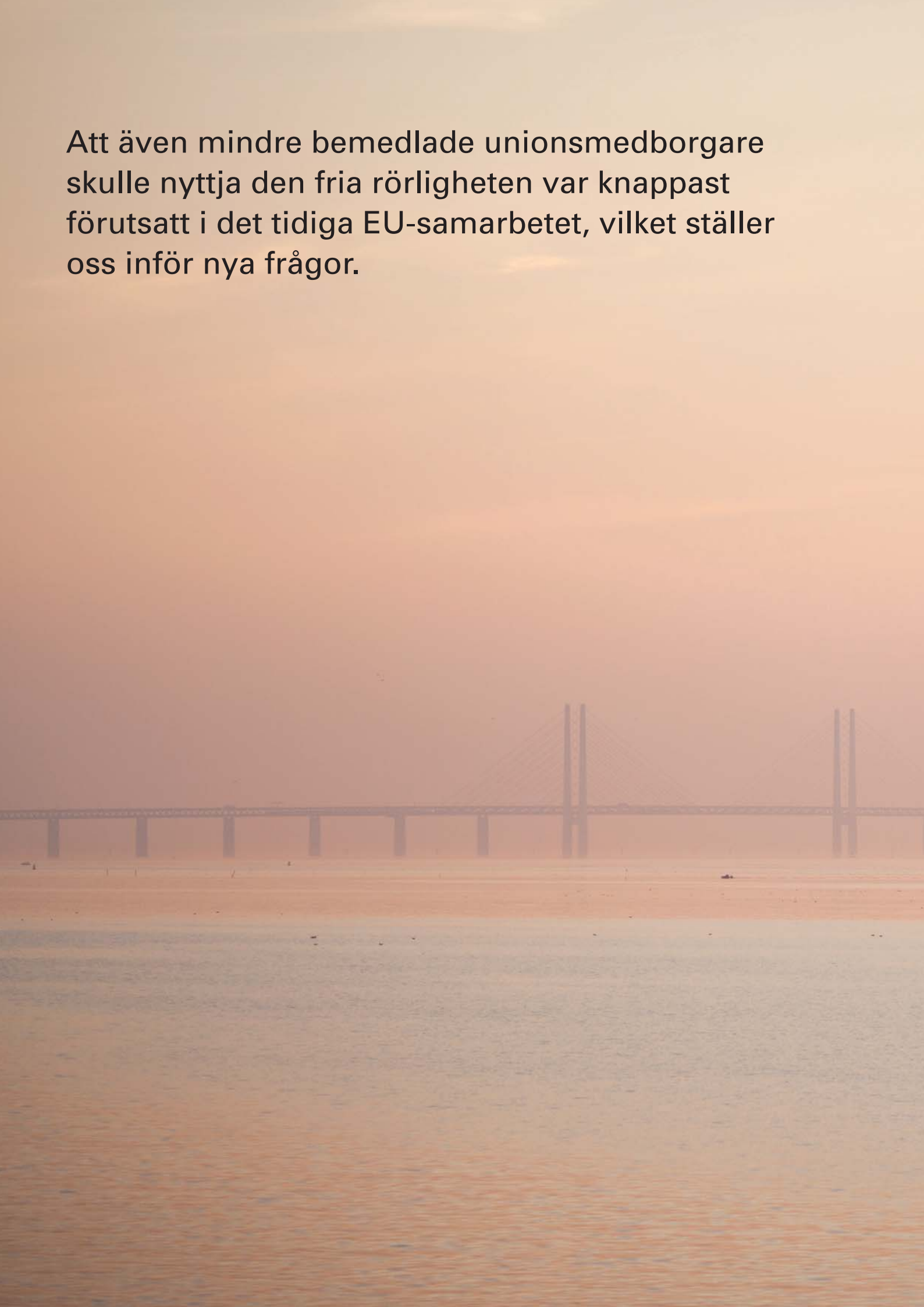
När det gäller hälso- och sjukvård för minderåriga unionsmedborgare som vistas här med tidsbegränsad uppehållsrätt utgår EU-rätten i hög grad från att alla unionsmedborgare täcks av en sjukvårdsförsäkring i ett hemland. Det kan dock vara så att unionsmedborgare faktiskt inte täcks av en sådan försäkring i något annat EU-land. Det kanske inte ens finns något hemland i den bemärkelsen och i realiteten är vistelsen många gånger inte alls kortvarig. Det innebär att unionsmedborgare, minderåriga som vuxna, kan komma att behöva vårdinsatser i Sverige som de inte kan bekosta själva och som inte heller täcks genom försäkring i annat land.

Frågan blir om det är rimligt att minderåriga unionsmedborgare ska nekas vårdinsatser som de inte kan betala för med hänvisning till att de vistas här med tidsbegränsad uppehållsrätt? Som framgår ovan har ju barn som vistas i Sverige som papperslösa rätt till vård på samma villkor som svenska medborgare.

155 Prop. 2012/13:58 *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd*, s. 14. Utredningen som föregick lagändringen föreslog att rätten till utbildning inte skulle gälla om det var sannolikt att vistelsen i landet kunde förväntas bli endast tillfällig. Med detta avsågs att vistelsetiden i förväg kunde bedömas bli kortare än 3–4 månader. En sådan avgränsning valdes dock bort med hänvisning till risken att barn som vistas i landet under en längre tid skulle vägras utbildning på grund av svårigheterna för skolor och kommuner att bedöma vistelsetidens längd.

156 Se för liknande förslag i dessa delar en nyligen utgiven rapport av Röda korset och Stockholms stadsmission, *Röster från skuggsamhället – att leva som papperslös i Sverige*, 2015.

Att även mindre bemedlade unionsmedborgare skulle nyttja den fria rörligheten var knappast förutsatt i det tidiga EU-samarbetet, vilket ställer oss inför nya frågor.



På samma sätt som gällande utbildning riskerar barn att försättas i den situationen att det är bättre att vistas här helt utan tillstånd, den fria rörligheten blir s.a.s. en black om foten, vilket får betecknas som synnerligen otillfredsställande. Det måste vara rätten till hälso- och sjukvård för alla barn i Sverige som ska vara styrande, inte vilken rättslig status barn har; allt annat skulle strida mot barnkonventionen.

Ett tydliggörande i hälso- och sjukvårdslagen behövs som klargör att minderåriga unionsmedborgare med tidsbegränsad uppehållsrätt, men som varaktigt vistas i Sverige utan fullgott försäkringsskydd och utan möjlighet att bekosta vården själva, ska ha rätt till kostnadsfri vård precis som svenska medborgare.

5.2.4 Problem kopplat till realiserande av rätten till socialt stöd och skydd

Frågan om socialt stöd och skydd är även den komplex, fast på andra sätt. Den svenska socialtjänstlagen innehåller inte något explicit undantag för unionsmedborgare som vistas här med tidsbegränsad uppehållsrätt så som rörlighetsdirektivet faktiskt medger. ”Lösningen” har dock varit att hålla fast vid den konstruktion som använts för andra icke bosatta personer genom konstaterande att de som bara vistas i en kommun bara har rätt till akut inriktat stöd för att avhjälpa nödsituationer (se avsnitt 4.4).

En övergripande fråga blir – och detta gäller oavsett rättslig status i fråga om tidsbegränsad uppehållsrätt eller papperslös – hur man ska se på denna ”lösning” när det gäller barn. Hur ska bedömningen av vad som är en nödsituation och akuta behov göras i fråga om barn? **Barn har onekligen många gånger andra behov än vuxna och ses i enlighet med både svensk nationell rätt och internationella konventioner som särskilt sårbara och skyddsbehövande. Bedömningen måste göras i enlighet med principen om barnets bästa.**

Socialstyrelsen indikerar visserligen i sin vägledning från 2014 att det finns anledning att göra en annan bedömning när det gäller barn, både vad gäller vad som utgör en akut nödsituation och vilka åtgärder som myndigheten är skyldiga att vidta för att avhjälpa situationen.[157] Något ytterligare rättsligt stöd för hur socialnämnderna ska agera och bedöma behovet av ekonomiskt stöd i utsatta situationer för barn finns dock inte. Mot bakgrund härav har våra kommuner, föga förvånande, valt att hantera situationen på olika sätt. En kommun som uppmärksammats för att under vissa förutsättningar ge unionsmedborgare som lever i utsatthet försörjningsstöd enligt full norm, dvs. inte bara för att avhjälpa akuta behov i nödsituationer, är Malmö. I kommunens riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd[158] framkommer ett ställningstagande gällande att barn och deras familj, utan beaktande av rättslig status och bosättningsort, kan beviljas socialt bistånd enligt full norm i enlighet med principen om barnets bästa. I många andra kommuner ges däremot endast bistånd till dessa barnfamiljer i akuta situationer.[159] Minderåriga unionsmedborgares möjligheter att få ekonomiskt stöd tycks således variera beroende på vistelsekommun. Detta är ett problem utifrån såväl barnkonventionens icke-diskrimineringsprincip som nationell rätt och principer om likhet inför lagen.

Här måste betonas att kommunala socialnämnder, precis som alla andra myndigheter i Sverige förutsätts att hålla sig till lagen, dvs. offentlig makt utövas under lagarna,[160] och ett ”gott syfte” kan knappast legitimera ett annat agerande.

En särskild problematik uppkommer när det gäller kommunerna, eftersom de inte får ge understöd åt enskilda utan uttryckligt stöd i lag, som t.ex. socialtjänstlagen (se avsnitt 4.4.1). De måste även iaktta allas likhet inför lagen, dvs. inte bara rikta insatsen på en viss person eller grupp utan särskilt stöd i lag. Detta gör det än mer angeläget med en särskild reglering kopplad till barns specifika rätt till socialt stöd, alltså ett politiskt ställningstagande från statens sida. Hur ska vi förhålla oss till barn som vistas i kommunen utan att vara bosatta där och ska det förhållande att dessa barn befinner sig i landet utan förlängd uppehållsrätt eller utan tillstånd påverka deras rätt till stöd?

I detta avseende måste beaktas, att sociala insatser i form av hjälp med bostad, försörjningsstöd osv. är helt avgörande för att barns rättigheter och behov i övrigt i enlighet med barnkonventionen ska kunna realiseras och tillgodoses. Rätten till utbildning samt hälso- och sjukvård är inte särskilt mycket värd om barnets levnadsförhållanden i övrigt är orimligt dåliga.

Socialnämnderna har, som framgår ovan, även ett specifikt ansvar att ingripa och placera barn om det finns allvarliga missförhållanden. Detta ansvar gäller oavsett barnets rättsliga status men omhändertagande av barn hindrar inte att minderåriga unionsmedborgare som vistas i landet utan tillstånd utvisas. Socialnämndernas särskilda skyddsansvar är ofta komplext, och utmanas på ett särskilt sätt när det gäller barn som vistas i Sverige med tidsbegränsad uppehållsrätt eller som papperslösa under utsatta förhållanden. Det kan föreligga allvarliga brister i hemmiljön kopplade till fattigdom och samhällelig utsatthet, vilket dock inte nödvändigtvis innebär att föräldrarna själva

157 Socialstyrelsen, *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området – en vägledning*, s. 21.
158 Malmö stad, *Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt*, 2013, se särskilt s. 13.
159 Detta sker ofta med hänvisning till rättsfallet RÅ 1995 ref. 70 som beskrivs kortfattat ovan i avsnitt 4.4.2.
160 RF 1:1 st. 1.

brister. Situationen i Sverige kan ändå vara bättre än den i hemlandet.

Ska jämväl tvångsingripanden aktualiseras?

Innebär det att föräldrar lever under hot om att deras barn omhändertas på grund av att de är fattiga?

Eller kan samhället ”tillåta” olika måttstockar på grund av barns rättsliga status kopplat till rätt att vistas i landet? Vad gäller för minderåriga unionsmedborgare som vistas här ensamma?

Ska de placeras tillfälligt bara för att så fort som möjligt skickas till hemländerna, vilka krav kan och bör i så fall ställas på hemlandets välfärdssystem?

Återigen hopar sig frågorna men såväl principen om barnets bästa som principen om icke-diskriminering måste beaktas i alla hänseenden.

Vad detta faktiskt innebär i det enskilda fallet låter sig dock inte besvaras på något enkelt sätt. Helt klart är att socialnämnderna måste ingripa i de fall minderåriga unionsmedborgare riskerar att fara illa, men frågan är vilken långsiktig planering socialnämnder kan och bör ha. En sådan planering försvåras av att föräldrar i dessa situationer endast är berättigade till akut stöd, vilket inte nödvändigtvis omfattar det stöd som kan behövas för att de ska klara av sitt föräldraansvar fullt ut.

Även vad gäller socialnämndernas särskilda ansvar för att skydda barn från olika typer av missförhållanden krävs rättsliga tydliggöranden. En rimlig slutsats är att frågan inte kan överlåtas åt kommunerna utan ett statligt initiativ är förutsatt.

5.3 ATT LEVA UPP TILL KRAVEN PÅ ALLA BARNS RÄTT – EN UTMANING MEN OCKSÅ EN MÖJLIGHET FÖR VÄLFÄRDSSTATEN

Vår genomgång har visserligen visat att skolor och hälso- och sjukvårdsinrättningar kan välja att tillhandahålla skolgång och sjukvård samt att socialnämnden under vissa förutsättningar kan ge stöd av olika slag, men detta är knappast en godtagbar ordning. Utan explicit stöd i lag riskerar det att bli stora och godtyckliga skillnader i landet. Likaså är det – som påpekats tidigare i rapporten – ovisst i vilken mån grundlagen och kommunallagen ger stöd för ett sådant ”frivilligt” agerande. De kommuner som väljer att inta en ”generös attityd” kan komma att kritiseras av JO och beslut kan komma att upphävas i samband med överklagande till domstol.

Det är av yttersta vikt att riksdag och regering tar ställning till om vi kan acceptera olika nivåer av rättigheter i vårt land. Tidigare har gjorts uttalanden i förarbeten som tyder på att det funnits en slags officiell uppfattning att det varit accepterat att det skulle finnas ett ”nedtrappat ansvar” för barn som befinner sig i landet utan tillstånd.[161] Exempelvis konstaterade den svenska barnkommittén i betänkandet SOU 1997:116 Barnets Bästa i främsta rummet – FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige följande:

”Vad man således kan konstatera gällande dessa barn, [alltså barn som vistas i landet utan tillstånd, tillägg här] är att staten har ett ansvar för att barnen får sina gundläggande behov tillgodosedda, men att man ändå kan säga att det finns en nedtrappning av ansvaret när det handlar om barn som vistas i landet illegalt.”[162]

Liknande uttalanden gjordes även i samband med att papperslösa barn gavs rätt till utbildning. Då ansåg regeringen att det inte skulle innebära diskriminering enligt barnkonventionen att undanta de aktuella barnen

En fråga som uppstår är om föräldrar ska leva under hot om att deras barn omhändertas på grund av att de är fattiga?

161 SOU 1997:116 *Barnets Bästa i främsta rummet – FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*, s. 69. Samma inställning kommer även till uttryck i SOU 2007:34 *Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas*, s. 50.

162 SOU 1997:116 Barnets Bästa i främsta rummet – FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige, s. 69.

från rätten till utbildning i förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. Detta gjordes med hänvisning till just ovan citerade uttalande om att det kan anses finnas en nedtrappning av ansvar i relation till vissa barn.[163]

Frågan måste ställas – ytterst för riksdag och regering att avgöra – om detta uttalande äger fortsatt giltighet och kan anses acceptabelt med dagens måttstock. Barnkonventionen ställer som bekant krav på att alla barn ska tillförsäkras konventionens rättigheter utan åtskillnad.

FN:s barnrättskommitté har gjort uttalanden som specifikt rör rättigheter för ensamkommande flyktingbarn, asylsökande och papperslösa barn och därvid betonat att det inte får råda någon diskriminerande behandling av barn beroende på nationalitet, medborgarskap, immigrations status eller eventuell statslöshet.[164] Kommittén har även betonat såväl vikten av att positivt särbehandla särskilt utsatta grupper för att möta deras behov som vikten av att arbeta mot fördomar och stigmatisering.[165]

Godtagbara skäl saknas således – både med avseende på våra konventionsåtaganden och rent humanitära hänsyn – att behandla barn i Sverige olika beroende på vilken rättslig status de har.

Om det är så att personer som vistas i Sverige ska ha olika sociala rättigheter beroende på om de är svenska medborgare eller inte, folkbokförda eller inte, etc. är det angeläget att lagstiftaren gör en reell utvärdering och avvägning hur detta ska kunna genomföras i förhållande till våra internationella åtaganden, inte minst med tanke på att barnkonventionens inkorporering för närvarande utreds. Det måste rimligen tydliggöras vad som är minimivån för alla barn, unionsmedborgare likväl som andra.

Med tanke på att rättigheterna till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd i hög grad är konstruerade som ett samhälleligt ansvar, eller som kollektiva välfärdsrättigheter, är det därutöver av stor vikt att svenska förvaltningsmyndigheters ansvar är tydligt formulerat.

För förvaltningsmyndigheternas vidkommande bör inte råda något tvivel om vad som gäller och vilka befogenheter olika aktörer har att leva upp till ansvaret att tillgodose alla barns rättigheter, även de barn som vistas i Sverige med villkorad rätt eller helt utan tillstånd.

Politikerna i Sverige måste ta ställning till om det är acceptabelt med parallella system och den olikbehandling som följer med detta, dvs. ett system för svenska medborgare och andra med odiskutabel rätt att bosätta sig och vistas i Sverige och ett system för minderåriga som inte har samma rättsliga status. Detta gäller såväl unionsmedborgare som tredjelandsmedborgare.

Sådana parallella system kan nog sägas växa fram idag där ideella organisationer, ibland med stöd från kommuner, bedriver skolverksamhet, hälso- och sjukvård samt ger sociala insatser till människor som inte har tydlig rätt till insatser från vårt ”vanliga” välfärdssystem. Är detta en godtagbar ordning?

Tanken förs onekligen till den typ av fattigvård som det gjordes stora ansträngningar att komma ifrån i och med den stora socialtjänstreformen på 1970-talet. Avsikten var då att skapa en universell välfärdsstat med stark tro på den enskildes möjlighet att med visst stöd från samhället kunna bli självförsörjande. När bistånd idag endast ges för att avhjälpa akuta nödsituationer för unionsmedborgare utan förlängd uppehållsrätt finns i vart fall inte längre ett sådant strävande inbyggt i syftet med hjälpen.

Sammanfattningsvis torde situationen kunna beskrivas så att lagstiftaren har blivit akterseglad av samhällsutvecklingen och att det är angeläget att åtgärder vidtas så snart som möjligt. Det är inte tillräckligt med beslut som löser en och annan akut politisk fråga. Politikerna måste inse att det är så här situationen i Sverige ser ut idag, reellt utvärdera hur det kommit sig att det blivit så och därefter fatta beslut som kan ge långsiktigt hållbara lösningar för den värld vi lever i. Konventioner må föranstalta om allehanda rättigheter och krav på likabehandling men om inte riks-

163 Prop. 2012/13:58 *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd*, s. 13.
164 FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 6, 2005, punkt 12.
165 FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 6, 2005, punkt 18, FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 11, 2009, punkt 24 samt FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 5, 2003, punkt 12.

dag och regering ser till att genomföra dessa rättigheter och krav på ett sätt som innebär att våra myndigheter vet hur de faktiskt ska agera, riskerar rättigheterna och kraven att bli rena luftslott, dvs. icke realiserbara rättigheter.

Det finns stora förhoppningar på vad en inkorporering av barnkonventionen kan innebära för barns rättigheter i Sverige. Här bör betonas att Sverige som stat redan idag är bunden av konventionen och att en inkorporering inte per automatik innebär en förändring i form av förstärkande av barns rättigheter på de områden som behandlas i denna rapport. En jämförelse kan göras med de särskilda rättigheter som har tillförsäkrats barn som är asylsökande eller papperslösa genom en ändring av vår lagstiftning. Utan sådana åtgärder saknas helt enkelt tydliga direktiv åt våra myndigheter om vad som gäller ifråga om utbildning, sjukvård, etc. Det är värt att påminna om hur Europakonventionen, trots dess ställning som svensk lag, ibland förbigås. De olika artiklarna kan inte utan vidare överföras till svensk förvaltning och rättskipning. Ett exempel som kan åskådliggöra problematiken är fallet Söderman mot Sverige, där Sverige fälldes i Europadomstolen så sent som 2013 för att vi hade åsidosatt Europakonventionens art. 8 om rätten till privat- och familjeliv. Vi hade underlåtit att vidta effektiva åtgärder ifråga om kränkande smygfotografering (eller filmning), varvid en styvfar, som smygfilmat sin fjortonåriga styvdotter när hon duschade, inte kunde bestraffas.[166]

Samtidigt bör framhållas att en inkorporering av barnkonventionen utgör ett viktigt steg framåt i att tydliggöra barns rättigheter. Att ge barnkonventionen status som svensk lag skulle kunna ge barn ett starkare rättsskydd i vissa situationer. Andra svenska lagar skulle inte kunna anses väga tyngre än barnkonventionen vid eventuella tolkningskonflikter. Ett konkret exempel på en situation som tydligt skulle kunna påverkas är den som beskrivits ovan ifråga om utvisning. Kan gällande ordning, där en utvisning av ett barn som tvångsomhändertagits på grund av allvarliga missförhållanden prioriteras, verkligen accepteras? I dagsläget anges tydligt i LVU att utlänningslagen ska ges företräde, men detta utmanas om barnkonventionen blir lag och därmed direkt kolliderar med sagda lag. En inkorporering skulle även innebära ett ökat tryck på lagstiftaren att se över vilka följdändringar som krävs i andra författningar, bl.a. utlänningslagen, skollagen, hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen och LVU. Men, det är viktigt att påpeka att riksdagen och regeringen inte kan slå sig till ro med en inkorporering. Detta ska ses som ett steg i riktningen mot förstärkande av barns rättigheter som kräver fortsatta överväganden, ställningstaganden och reformer, men också utbildning till rättstillämpare i förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Utöver frågor kring inkorporering måste våra politiker redan idag ta ställning till vad barns rättigheter ska innebära i Sverige och tydliggöra detta genom reformer i svensk nationell rätt – i såväl författningar som vägledande dokument – på de områden som barnkonventionen berör. Vi lever i en globaliserad värld och det är inte längre enbart ekonomiskt starka unionsmedborgare som rör sig inom EU. Fattigdom och diskriminering får människor att flytta och söka ett bättre liv. Hur den nu föreliggande situationen ska hanteras är ytterst en fråga om solidaritet, inte minst inom EU-samarbetet, där solidaritet anges som ett grundläggande värde. Detta måste nu ge utslag på så vis att EU-rätten anpassas och justeras efter dagens verklighet så att samtliga unionsmedborgares rättigheter fullt tillgodoses.

EU måste tydliggöra vilka krav som ställs på medlemsstaternas behandling av unionsmedborgare, såväl ”de egna” medborgarna som de ”andra” unionsmedborgare som flyttar till eller befinner sig i medlemsstaterna.

Inte minst gäller detta för Europas utsatta grupper. Så länge medlemsstater, exempelvis Bulgarien och Rumänien, ännu tillåts diskriminera och på olika sätt missgynna delar av sin befolkning som därmed drabbas av extrem fattigdom i sina hemländer, kommer det ge direkta konsekvenser i svenska kommuner som Kramfors och Åtvidaberg. På så sätt är detta också en nationell och lokal politisk fråga i Sverige.

166 Europadomstolens avgörande i fallet Söderman mot Sverige (dom den 12 november 2013, appl. no 5786/08). Brottsbalken har numera kompletterats med ett straffstadgande avseende sådana kränkningar.

5.4 SAMMANFATTNING OCH SLUTORD

Det är knappast meningsfullt att här kortfattat försöka återge alla de brister och frågetecken som har presenterats utan de finns beskrivna och problematiserade i detta avsnitt. Det är upp till riksdag och regering att agera, såväl nationellt som i EU-samarbetet. Minderåriga EU-medborgare som vistas i Sverige med stöd av den fria rörligheten men utan egentlig rätt att stanna kvar – annat än genom ett upprepat antal tremånadersperioder – måste uppmärksammas och deras olika rättigheter måste tillvaratas på ett helt annat sätt än vad som idag är fallet. Hittillsvarande insatser som tillkommit ad hoc sedan ett visst problem tydliggjorts – som t.ex. rätt till skolgång för papperslösa barn – är inte tillfyllest. Dessa insatser berör f.ö. inte den grupp av utsatta barn som här har undersökts, om de inte helt klart likställs med papperslösa eller asylsökande barn. Frågor av angivet slag – som faller på de olika kommunerna att hantera – varken kan eller bör lösas lokalt, utan det är nödvändigt att staten tar ett helhetsgrepp vad avser förverkligandet av barns konventionsgrundade rättigheter.

Det är ett faktum att ett växande antal fattiga unionsmedborgare kommer till Sverige för att söka försörjning och att människor lever i en utsatthet som inte hör hemma i ett välfärdssamhälle. Det vi ser nu är framväxten av ett parallellt samhälle vars långsiktiga konsekvenser är svåra att överblicka. Kan vi verkligen acceptera att barns rättigheter görs beroende av deras rättsliga status? Barn garanteras rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd bl.a. i barnkonventionen och det är ett åtagande för Sverige, oavsett om konventionen inkorporeras eller ej, att realisera dessa rättigheter. De måste förverkligas här – i de svenska kommunerna och landstingen – men det ställer utan tvivel krav på solidaritet inom EU.

Att förverkliga barns rättigheter – minderåriga unionsmedborgares såväl som andra barns – utgör visserligen en ekonomisk belastning för samhället, men saken bör begrundas i ett vidare perspektiv.

Att realisera barns rätt till utbildning, god hälsa samt socialt stöd och skydd är också en mycket tydlig investering i allas vår framtid. Det är fråga om barn som har rättigheter idag och vars barndom pågår just nu.

6. KÄLLFÖRTECKNING

OFFENTLIGT TRYCK

Dir. 2013:35 Översyn av barnets rättigheter i svensk rätt

Dir. 2014:86 Tilläggsdirektiv till Barnrättighetsutredningen (S 2013:08)

Dir. 2015:17 Tilläggsdirektiv till Barnrättighetsutredningen (S 2013:08)

Prop. 1979/80:1 *Om socialtjänsten*

Prop. 1981/82:97 *Om hälso- och sjukvårdslag, m.m.*

Prop. 1993/94:94 *Mottagande av asylsökande m.m.*

Prop. 1996/97:60 *Prioriteringar inom hälso- och sjukvården*

Prop. 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen*

Prop. 2010/11:49 *Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun*

Prop. 2012/13:58 *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd*

Prop. 2012/13:109 *Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd*

SOU 1997:116 *Barnets Bästa i främsta rummet – FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*

SOU 2007:34 *Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas*

RÄTTSFALL

EU-domstolen

Begäran om förhandsavgörande från Korkein hallinto-oikeus, mål C-435/06

Landesamt für Ausbildungsförderung Nordrhein-Westfalen mot Lubor Gaal, mål C-7/94

London Borough of Harrow mot Nimco Hassan Ibrahim, mål C-310/08

Maria Teixeire mot London Borough of Lambth, mål C-480/08

Vatsouras (C-22/08) och Koupatantze (C-23/08) mot Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900

Europadomstolen

E m.fl. mot Förenade konungariket (dom den 26 november 2002, appl. no. 33218/96)

Ponomaryovi mot Bulgarien (dom den 21 juni 2011, appl. no. 5335/05)

Söderman mot Sverige (dom den 12 november 2013, appl. no 5786/08)

Velyo Velev mot Bulgarien (dom den 27 maj 2014, appl. no. 16032/07)

Z m.fl. mot Förenade konungariket (dom den 10 maj 2001, appl. no. 29392/95)

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2014 ref. 37

RÅ 1985 2:79

RÅ 1991 ref. 61

RÅ 1995 ref. 70

Övriga avgöranden

MIG 2007:56

Förvaltningsrätten i Linköping, beslut 2014-06-09, mål nr. 611-14

Skolväsendets överklagandenämnd, 2015-02-16, dnr. 2014:561

INTERNATIONELLA KÄLLOR

Europarådet

Explanatory report to the revised European Social Charter

Resolution 1509 (2006) "Human rights of irregular migrants", antagen av Europarådets parlamentariska församling den 27 juni 2006

Förenta nationerna

FN:s generalförsamlings resolution 64/142 "Guidelines for the Alternative Care of Children", annex

FN:s barnrättskommitté

FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 4, 2003

FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 5, 2003

FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 6, 2005

FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 11, 2009

FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 12, 2009

FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 14, 2013

FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 15, 2013

FN:s barnrättskommittés granskning av Norge den 25 april 1994, CRC/C/15/Add.23

FN:s barnrättskommittés granskning av Sverige från 26 juni 2009, CRC/C/SWE/CO/4

LITTERATUR

Bernitz, U. & Kjellgren, A., *Europarättens grunder*, 4:e uppl., Norstedts juridik, 2014

Bohlin, Alf, *Kommunalrättens grunder*, 6:e uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2011

Fridström Montoya, T. *Rätten till bistånd enligt* SoL, i Eneroth, E (red.), Juridik för socialt arbete, 2:a uppl., Gleerup, 2014

Guild, E., Peers, S. & Tomkin, J., *The EU citizenship directive: a commentary*, Oxford University Press, 2014

Holm, E., *Fri rörlighet och tillgång till sociala förmåner för icke-förvärvsaktiva – har unionsmedborgarskapet kommit till vägs ände*, FT nr. 2, 2015

Lind, A-S, *EU-medborgarnas sociala rättigheter*, i Välfärdsgapet – EU:s sociala utmaning, Bernitz, Oxelheim & Persson (red.), Santréus förlag, 2015

Lind, A-S., *Sociala rättigheter i förändring – en konstitutionellrättslig studie*, akademisk avhandling, Uppsala universitet, 2009

Lundgren, L., Sunesson, P-A. & Thunved, A., *Nya sociallagarna* (1 jan 2015, Zeteo), kommentaren till LVU

Minderhoud, P., *Directive 2004/38 and Access to Social Assistance Benefits*, i Guild, E. Gortázar Rotaeche, C. J. & Kostakopoulou, D. (red.), The reconceptualization of European Union citizenship, Brill Nijhoff, Leiden, 2014

Paju, J., *Suveränitetserosion? – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodellser; särskilt Sverige,* Ragulka förlag, 2015

Röda korset och Stockholms stadsmission, *Röster från skuggsamhället – att leva som papperslös i Sverige*, 2015

UNICEF Sverige, *Barnkonventionens status - En utvärdering av för- och nackdelar med barnkonventionen som svensk lag*, 2011

UNICEF Sverige, *Handbok om Barnkonventionen*, Stockholm, 2008

UNICEF, *Barnets bästa – en studie om asylsökande barn i socialtjänstens barnavård*, 2013

ÖVRIGT MATERIAL

Riktlinjer

Malmö stad, *Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt*, 2013

SKL, *Riksavtal för utomlänsvård och kommentarer med giltighet från och med 1 januari 2015*, 2014

SKL, *Vård av personer från andra länder*, 6 u., 2013

Socialstyrelsen, *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EEZ-området – en vägledning*, 2014

Socialstyrelsen, *Utreda barn och unga – handbok för socialtjänstlagens arbete enligt socialtjänstlagen*, 2015

Socialstyrelsen, *Vård för papperslösa – vård som inte kan anstå, dokumentation och identifiering vid vård till personer som vistas i landet utan tillstånd*, 2014

Socialstyrelsen, *Vilken vård ska ett landsting erbjuda asylsökande och papperslösa?*, www.socialstyrelsen.se/vardochomsorgforasyl-sokande-medflera/halsoochsjukvardochtandvard/vilkenvardska-erbjudas, hämtad 2015-05-07.

Statskontoret, 2015:10, *Vård till papperslösa - en uppföljning av lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd*, 2015

Rapporter

Göteborgs räddningsmission, *Rapport hemlösa romer i Göteborg*, 2012

Stockholms Stadsmission, *Hemlös 2012, Tema: EU-medborgare som lever i hemlöshet i Sverige*, 2012

NYHETSARTIKLAR

Ivana, 8, får inte gå i skolan, Aftonbladet, 22 april 2014, www.aftonbladet.se/nyheter/article18754575.ab,
Barnombudsmannen kallar myndigheter till möte om situationen för barn till EU-migranter, Barnombudsmannen, 14 november 2014, http://www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/i-media/nyheter/2014/barnombudsmannen-bjuder-in-till-mote-gallande-barn-till-eu-migranter/

Jag skulle hellre gå i skolan än tigga på gatan i Skellefteå, Dagens nyheter, 25 april 2015, www.dn.se/debatt/jag-skulle-hellre-ga-i-skolan-an-tigga-pa-gatan-i-skelleftea/

EU-migrant ett problematiskt begrepp, Sveriges radio, 16 juli 2014, http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=3993&artikel=5915740)

Ska alla barn ha rätt att gå i skolan?, Studio Ett, 21 oktober 2014, http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx-?programid=1637&artikel=5996696

Det gör barnen när mamma tigger, SVT nyheter Uppsala, 13 november 2014, http://www.svt.se/nyheter/regionalt/uppsala/det-gor-barnen-nar-mamma-tigger.

Få barn till EU-migranter får skolgång, Svenska dagbladet, 2 januari 2015, www.svd.se/nyheter/inrikes/fa-barn-till-eu-migranter-far-skolgang_4224581.svd

Ska migrantbarn från Rumänien få gå i svenska skolor?, Studio Ett, 1 april 2015, http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1637&artikel=6131933

En handfull svar, Fokus nr 16 2015, s. 22-32

Låt mig anställa Ramona, SVT opinion, Mats Eklund, 14 maj 2015, www.svt.se/opinion/article2927834.svt

När ska alla barn få gå i skolan?, Skolministeriet, 15 maj 2015, http://www.ur.se/Produkter/186384-Skolministeriet-Nar-ska-alla-barn-fa-ga-i-skolan.

Skuggsamhället mitt ibland oss, DN, maj 2015, http://fokus.dn.se/skuggsamhallet-mitt-ibland-oss/
Barnen är nödens dubbla förlorare, Dagens samhälle, 11 juni 2015

UNICEF Sverige
Box 8161, 104 20 Stockholm
Telefon 08-692 25 00
unicef.se

unicef