

Förmyndarskapssystem för barn i Europeiska unionen som inte tas om hand av sina föräldrar

Sammanfattning



I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna fastställs rättigheter av särskild betydelse för barn som inte tas om hand av sina föräldrar samt deras intressen och välbefinnande, varav de viktigaste är barnets rättigheter (artikel 24), förbud mot slaveri och tvångsarbete (artikel 5), rätt till asyl (artikel 18), skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning (artikel 19), icke-diskriminering (artikel 21) och förbud mot barnarbete och skydd av ungdomar i arbetslivet (artikel 32).

Tillgången till förmyndare är ett av de viktigaste inslagen i ett system för att skydda barn som berövats sin familjemiljö eller där föräldrarna inte kan företräda barnets intressen. De är av central betydelse för att tillgodose barnets bästa och allmänna välbefinnande, och för att vid behov komplettera barnets begränsade rättshandlingsförmåga på samma sätt som föräldrar gör. Trots befintliga rättsliga bestämmelser misslyckas förmyndarskapssystemen i EU:s medlemsstater ofta med att

tillhandahålla lämpligt stöd och skydd för ensamkommande barn. För en del ensamkommande barn utses inte någon förmyndare. Utsedda förmyndare har mycket ofta inte någon personlig kontakt med barnen och träffar dem inte ansikte mot ansikte. De vanligaste luckorna och utmaningarna i de nationella förmyndarskapssystemen avser långdragna utnämningförfaranden, bristande tillgång på oberoende och kvalificerade förmyndare, brist på systematisk utbildning av förmyndare samt brist på nödvändigt stöd för barnen och förmyndarna, däribland när det gäller att få tillgång till juridisk rådgivning. Effektiva förmyndarskapssystem förbättrar skyddet för ensamkommande barn i EU och tillgodoser deras bästa.

Denna sammanfattning från FRA innehåller en kort beskrivning av förmyndarskapssystemen i Europeiska unionen, och understryker de grundläggande principerna i dessa system såväl som förmyndarnas uppdrag och deras huvudsakliga uppgifter. Den ger även en översikt över de relevanta EU-instrumenten och publikationerna på området.

Resultat

De många hänvisningarna till förmyndare i Förenta nationernas (FN:s) konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) tyder på att förmyndare är en central del av ett skyddssystem för barn som tillfälligt eller varaktigt berövats sin familjemiljö och vars intressen inte kan företrädas av föräldrarna. I Europeiska unionens (EU:s) strategi för utrotande av människohandel 2012–2016, som antogs av Europeiska kommissionen i juni 2012, noteras frånvaron av en "enhetlig definition av begreppet förmyndare

och/eller ombud i medlemsstaterna, och deras roller och kvalifikationer samt tolkningen av deras befogenheter skiljer sig mellan medlemsstaterna". För att göra något åt denna brist kommer Europeiska kommissionen tillsammans med FRA att utarbeta en modell för bästa praxis rörande den roll som innehas av förmyndarna och/eller de rättsliga ombuden för barn som fallit offer för människohandel (prioritering 2.1, åtgärd 3).

FRA utförde skrivbordsundersökningar för att kartlägga förmyndarskapssystemen i de 28 EU-medlemsstaterna. Dessa undersökningar avser fyra särskilda områden, nämligen

- de typer av förmyndarskapssystem som har inrättats,
- de utsedda förmyndarnas profil,
- utnämningförfarandena, och
- förmyndarnas uppgifter.

Resultaten av undersökningen tjänade främst till att ligga till grund för FRA:s arbete med en förmyndarskapshandbok som erbjuder handledning till EU:s medlemsstater rörande hur de nationella förmyndarskapssystemen kan stärkas. FRA:s handbok, *Förmyndarskap för barn som inte tas om hand av sina föräldrar – En handbok för att stärka förmyndarskapssystemen så att de kan möta de särskilda behoven hos barn som fallit offer för människohandel*, utgiven i juni 2014, utarbetades i samarbete med kontoret för EU:s samordnare för kampen mot människohandel vid Europeiska kommissionen för att genomföra EU:s strategi mot människohandel och skydda barns rättigheter. Denna jämförande analys bör således läsas tillsammans med handboken.

Denna jämförande rapport undersöker nyckelfunktionerna i de förmyndarskapssystem som har inrättats för att möta behoven hos alla de barn som behöver detta skydd och hos de barn som riskerar att falla offer för människohandel eller andra former av utnyttjande. På detta sätt diskuteras i rapporten hur befintliga förmyndarskapssystem för barn som inte tas om hand av sina föräldrar svarar på de särskilda behoven och sårbarheterna hos barn som tros eller har fastställts vara offer för, eller som löper risk att falla offer för, människohandel och utnyttjande, såsom ensamkommande barn.

Syftet med rapporten är att bistå EU:s medlemsstater när det gäller att på ett bättre sätt förstå styrkorna och svagheter i deras nationella system. Den kan även vara till hjälp för medlemsstaterna när det gäller att vidta lämpliga åtgärder för att förstärka deras förmyndarskapssystem så att de skyddar barnen bättre.

Rättslig och politisk ram i Europeiska unionen

Ett antal europeiska och internationella rättsliga instrument har direkt eller indirekt med förmyndarskap att göra (se förteckningen över de

relevanta rättsliga instrumenten i slutet av denna sammanfattning).

Att ta itu med människohandeln är en av EU:s och medlemsstaternas strategiska prioriteringar. Människohandel är en grov kränkning av de mänskliga rättigheterna som uttryckligen förbjuds i artikel 5 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Det är ett särskilt allvarligt brott som förtecknas i artikel 83 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Hörnstenen i EU:s politik mot människohandel utgörs av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel, [och] om skydd av dess offer (direktivet mot människohandel), som antogs på grundval av artiklarna 82.2 och 83.1 i EUF-fördraget. Detta direktiv sätter offrens rättigheter i centrum och tillhandahåller ett antal åtgärder som särskilt rör barn som har fallit offer för människohandel, såsom att utse en förmyndare.

Genom att vidta åtgärder rörande barn som fallit offer för människohandel försöker EU:s strategi för utrotande av människohandel 2012–2016 att främja offrens rättigheter och säkerställa att de är skyddade samtidigt som ett lämpligt stöd och tillgång till rättslig prövning garanteras. I strategin understryks att "övergripande skyddssystem som tar särskild hänsyn till barnens behov och som säkerställer samverkan mellan olika organ och sektorsövergripande samordning är av avgörande betydelse för att tillgodose de olika behoven hos olika grupper av barn, däribland barn som faller offer för människohandel". Medlemsstaterna uppmanas även att förstärka sina skyddssystem för barn. I rapporten noteras vidare vikten av förmyndarskap som en central del i skyddssystemen för barn, och FRA uppmanas att samarbeta med Europeiska kommissionen i denna fråga.

Nationella förmyndarskapssystem

Varje EU-medlemsstat har ett nationellt skyddssystem för barn, som tillhandahåller skydd för barn som inte tas om hand av sina föräldrar. Detta system tillgodoser barnets bästa, tillhandahåller ett rättsligt ombud till barnet och, mer allmänt, främjar barns välbefinnande när föräldrarna inte kan eller vill göra detta, eller om de förhindras att göra detta, i enlighet med artikel 20 i barnkonventionen och artikel 24 i stadgan.

Om ett barn inte tas om hand av sina föräldrar föreskrivs i EU-medlemsstaternas lagar att en förmyndare eller ett ombud ska utses som utför de uppgifter som vanligen utförs av föräldrarna. Termen

förmyndare används dock i olika medlemsstater för att beskriva personer med olika uppdrag och funktioner. Ibland används andra

benämningar för att beskriva de personer som utför förmyndarskapsuppgifter.

Tabell 1: Nationella institutioner som utses som förmyndare enligt lag när ingen fysisk person utses, EU-28

EU-medlemsstat	Institutionens namn	EU-medlemsstat	Institutionens namn
AT	Barn- och ungdomsvälfärdsverket (<i>Kinder- und Jugendwohlfahrtsträger</i>)	IE	Barn- och familjbyrå (<i>Child and Family Agency</i>)
BE	Förmyndarskapsmyndigheten (<i>Service des tutelles</i>)	IT	Den lokala socialtjänsten via borgmästaren (och boendeinrättningen i akutfall)
BG	Socialhjälpförvaltningen (<i>Агенцията за социално подпомагане</i>) eller föreståndaren för boendeinrättningen	LT	Den kommunala enheten för skydd av barns rättigheter (utser tillfälliga förmyndare)
CY	Socialtjänsten (<i>Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας</i>) genom dess föreståndare	LU	Offentliga institutioner inklusive boendecenter genom deras föreståndare
CZ	Myndigheten för socialt och rättsligt skydd av barn (<i>Orgán sociálně-právní ochrany dětí</i>)	LV	Den kommunala enheten för skydd av barns rättigheter (domstolen för föräldralösa barn, <i>Bāriņtiesu</i>) Barnhemsföreståndaren Föreståndaren för Centrum för förebyggande åtgärder för minderåriga inom ramen för statspolisen
DE	Delstatsungdomsverket (<i>Landesjugendamt</i>)	MT	Boendeinrättningen där barnet vistas
DK	Statsförvaltningen (<i>Statsforvaltningen</i>)	NL	Stiftelsen Nidos Ungdomsvårdsbyrå (<i>Bureau Jeugdzorg</i>) för inhemska barn
EE	Den kommunala barnskyddsmyndigheten	PL	Boendeinrättningen där barnet vistas
EL	Den offentliga åklagaren vid tingsrätten Barnvårdstjänsten (har ännu inte inrättats)	PT	Omvårdnadsbyrå Boendeinrättningen där barnet vistas
ES	Ungdomsvälfärdsmyndigheten i respektive regions "autonoma region"	RO	Föreståndare för boendeinstitutioner Allmänna förvaltningen för socialt bistånd och skydd för barn (<i>Directia generala de asistenta sociala si protectia copilului</i>) via dess direktör
FI	Den kommunala myndighetens socialtjänst Föreståndaren för mottagningsinrättningen	SE	Socialnämnden
FR	Den lokala myndighetens (<i>Département</i>) socialtjänst för barn (<i>Aide sociale à l'enfance, Conseil Général</i>)	SI	Centrum för socialt arbete (<i>Centri za socialno delo</i>)
HR	Socialtjänstcentrum	SK	Verket för arbete, sociala frågor och familj (<i>Úradov Práce, Sociálnych Vecí A Rodiny</i>)
HU	Regionala förmyndarskapsbyråer (<i>járásí gyámhivatalok</i>) som samordnas av myndigheten för social välfärd och förmyndarskap (<i>Szociális és Gyámhivatal</i>)	UK	Inga förmyndarskapsystem i England, Wales och Nordirland. De lokala myndigheterna omhändertar barn men fungerar inte som rättsligt ombud. I Skottland har en icke-lagreglerad skotsk förmyndarskapstjänst inrättats för ensamkommande barn.

Anm.: Fyra EU-medlemsstater – Belgien, Danmark, Finland och Holland – har utarbetat en annan typ av förmyndarskapsystem för ensamkommande barn.

Källa: FRA, 2013

Brist på enhetlig strategi

De flesta av EU:s medlemsstater har anförtrott förmyndarskapsfunktionerna till den kommunala eller lokala socialtjänsten, och endast ett fåtal

medlemsstater har en central förmyndarskapsmyndighet på nationell nivå. När förmyndarskap genomförs på regional eller lokal nivå används ibland olika strategier i olika delar av landet.

De flesta av EU:s medlemsstater tilldelar förmyndarskapsuppgifterna till fysiska eller juridiska personer. Förmyndarskapsuppgifterna tilldelas vanligen i första hand till nära släktingar eller personer från den vidare familjemiljön, vilket därmed utgör ett erkännande av vikten av att bibehålla familjeförbindelserna och av det personliga förhållandet mellan den framtida förmyndaren och barnet.

Om man inte kan hitta någon lämplig person som kan agera förmyndare bland barnets släktingar eller inom barnets familjemiljö övergår ansvaret för barnets omvårdnad till de nationella myndigheterna för skydd av barn. I sådana fall utförs förmyndarskapsuppgifterna antingen av personalen på den förmyndarskapsinstitution eller förmyndarskapsenhet som utsetts enligt lag, eller av fysiska personer, efter det att de utsetts av en domstol eller annan behörig myndighet. Detta är ofta fallet när det gäller ensamkommande barn och barn som fallit offer för människohandel, som har utnyttjats och identifierats utanför sitt ursprungsland, eftersom de vanligen inte har några släktingar eller andra familjemedlemmar som bor i landet i fråga. Denna rapport är inriktad på situationer där förmyndarskapet inte tilldelas ett barns släktingar eller andra personer i barnets familjemiljö.

Förmyndarskapssystem för utländska barn

Konstitutionella eller andra inhemska rättsliga bestämmelser i alla medlemsstater skyddar vanligen alla barn på deras territorium, oberoende av barnets nationalitet eller status. Oaktat detta är barns särskilda migrations- och uppehållsstatus ofta av central betydelse när det gäller att bestämma den typ av skydd och den skyddsnivå som tilldelas dem, och i synnerhet deras förmyndarskaps- och representationsarrangemang. Ett fåtal medlemsstater har inrättat ett separat förmyndarskapssystem för ensamkommande barn som endast har fått tillfälligt uppehållstillstånd i medlemsstaten eller inte har fått uppehållstillstånd alls. I åtskilliga fler medlemsstater finns i praktiken dock olika ordningar beroende på barnets särskilda status. Även med avseende på behandlingen av ensamkommande barn som är medborgare i EU eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) men som återfinns på en annan EU-medlemsstats territorium avslöjar FRA:s undersökningar att det inte finns någon enhetlig strategi i alla medlemsstaterna, och att lagar och praxis ofta är oklara och inkonsekventa.

Förmyndarskap för barn som fallit offer för människohandel

Ingen EU-medlemsstat har utarbetat ett separat förmyndarskapssystem uteslutande för barn som har fallit offer för människohandel. I princip omfattas förmyndarskapet för barn som fallit offer för människohandel av de allmänna förmyndarskapsregler som har fastställts enligt civilrätten och/eller familjerätten, oberoende av dessa barns migrations- eller uppehållsstatus, även i medlemsstater där det finns ett separat förmyndarskapssystem för ensamkommande barn. Migrations- och asylrättsliga bestämmelser gäller dock för barn som fallit offer för människohandel och som är tredjelandsmedborgare så länge de inte av de behöriga nationella myndigheterna formellt har fastställts vara offer för människohandel.

Att säkerställa förmyndarnas oberoende och opartiskhet

Frånvaron av alla intressekonflikter mellan den potentiella förmyndaren och barnet är ett nyckelkriterium vid valet av enskilda personer eller institutioner till förmyndare. Det sätt på vilket förmyndarens oberoende förstås varierar dock mellan EU:s medlemsstater. Detta är av särskild betydelse när man till förmyndare utser personer som har ansvar för att tillhandahålla grundläggande vård eller andra typer av vård till barnet, dvs. personal som arbetar på mottagningscentrum eller andra boendeinrättningar där barnet vistas, eller när man utser socialarbetare inom socialtjänsten. Förmyndarnas oberoende gentemot migrations- och asylmyndigheter är också av avgörande betydelse för ensamkommande barn som omfattas av migrationslagstiftningen eller som ansöker om internationellt skydd. I en del EU-medlemsstater spelar migrationsmyndigheterna trots detta en roll när man utser förmyndare eller ombud för barn som är tredjelandsmedborgare.

Förmyndarnas anställningsstatus

I praktiken utförs förmyndarskapsuppgifterna antingen av personal vid de institutioner eller enheter som utsetts enligt lag, eller av fysiska personer, som har utsetts till förmyndare för ett särskilt barn av de behöriga nationella myndigheterna. Det är därför möjligt att urskilja tre kategorier fysiska personer som kan axla förmyndarskapsrollen, nämligen



- nära släktingar eller personer i den vidare familjemiljön som väljs ut och utses av en tillsättningsmyndighet,
- yrkesarbetande personer som är anställda vid förmyndarskapsinstitutioner eller liknande rättsliga enheter, och
- personer som inte är släkt med barnet men som erbjuder sig att fungera som förmyndare (de kallas "volontärförmyndare" i denna rapport) och som antingen utses av en utnämningssmyndighet eller, mer frekvent, erbjuder sina tjänster å den enhets vägnar som har tilldelats förmyndarskapsåliggandena.

I de flesta EU-medlemsstater existerar de olika förmyndarkategorierna sida vid sida.

I ett fåtal medlemsstater är förmyndarna främst "volontärförmyndare" som vanligen har rätt till någon form av ersättning för den tid de lägger ner och de utgifter de ådrar sig vid utförandet av uppgifterna. I en del medlemsstater där förmyndarna främst är volontärer har ett särskilt system för rekrytering, placering och tillsyn av förmyndarna utarbetats. Det är den ansvariga förmyndarskapsmyndighetens eller annan utsedd institutions eller icke-statlig institutions uppgift att rekrytera volontärer.

Förmyndarnas kvalifikationer och kompetens

Även om det i de flesta medlemsstater föreskrivs enligt lag att kompetenta och kvalificerade förmyndare ska utses är de krav som har fastställts på deras yrkes- eller utbildningsmässiga bakgrund vanligtvis mycket allmänna. Lagstiftningen reglerar endast i undantagsfall längden på och innehållet i utbildningskurser för förmyndare, och endast i ett fåtal medlemsstater är det obligatoriskt för förmyndare att delta i dessa utbildningar. Överlag organiseras inte förmyndarnas utbildning på ett systematiskt och konsekvent sätt så att de utrustas till att effektivt kunna hantera behoven och sårbarheterna hos en särskild grupp av barn.

Den specialiserade eller kvalificerade utbildning som erbjuds förmyndare och som är inriktad på behoven och sårbarheterna hos särskilda grupper av barn, såsom barn som fallit offer för människohandel eller ensamkommande barn, skiljer sig avsevärt från en medlemsstat till en annan. Medlemsstaterna tillhandahåller vanligtvis inte någon systematisk specialiserad utbildning om hur man identifierar, skyddar och hjälper barn som har fallit offer för människohandel. När sådana kurser finns att tillgå

organiseras de vanligen av icke-statliga organisationer som arbetar med offer för människohandel.

Utnämningförfaranden

I princip utses en förmyndare av de behöriga rättsliga myndigheterna och domstolarna. I många fall tilldelas dock förmyndarskapet genom ett domstolsbeslut eller enligt lag till en institution. Det är sedan denna institutions uppgift att utse en person – vanligtvis en av institutionens anställda eller en volontär – till förmyndare för ett särskilt barn. I sådana fall utses den fysiska person som utför förmyndarskapsuppdraget internt.

När det gäller barn som har fallit offer för människohandel är det oftast polisen eller migrationsmyndigheterna som identifierar offret och rapporterar ett fall antingen till domstolen, barnavårdsmyndigheterna eller stödtjänsten för offer för människohandel. En del EU-medlemsstater har inrättat en mekanism för vidareutslussning för barn som har fallit offer för människohandel som säkerställer att förmyndare utses i god tid och att offren skyddas.

Trots att det finns rättsliga bestämmelser som kräver att förmyndare utses genast eller efter en relativt kort tid, kan det i praktiken ta från några dagar till flera månader, eller ibland till och med över ett år, att utse en förmyndare. Det finns variationer i utnämningförfarandet och i utnämningförfarandets längd inom EU:s medlemsstater. Sådana skillnader är mer tydliga i stater där ansvaret för förmyndarskapet är decentraliserat och ligger på regional eller lokal nivå.

Förmyndarnas skyldigheter och uppgifter

Förmyndarens uppdrag kan antingen vara omfattande och täcka alla aspekter som avser förmyndarskapet, eller begränsas vid den behöriga myndighetens utnämning av förmyndaren. När den andra av dessa två möjligheter förekommer beror de uppgifter som tilldelas och varaktigheten av utnämningen på barnets särskilda situation, ofta hans eller hennes migrations- och/eller uppehållsstatus, eller de särskilda rättsförfaranden som barnet deltar i. Det är också möjligt att uppgifterna att säkerställa barnets välbefinnande och tillvarata hans eller hennes intressen är skilda från varandra och utförs av olika personer eller institutioner.

Förmyndarnas skyldigheter och uppgifter definieras ofta enligt lag i allmänna ordalag. De vanligaste uppgifter som medlemsstaterna tilldelar förmyndarna omfattar att se till att barnet får omvårdnad,

bostad, utbildning och sjukvård, och att förvalta barnets finanser och företräda barnet rättsligt (dvs. komplettera barnets begränsade rättshandlingsförmåga). Hur dessa uppgifter utförs varierar. Förmyndare för ensamkommande barn deltar också i någon mån när det gäller att fatta beslut om långsiktiga lösningar för barnet i fråga.

Förmyndarnas skyldigheter som rättsliga ombud

Åliggandet att fungera som rättsligt ombud för barnet är en av de huvuduppgifter för en förmyndare som omfattas av den nationella lagstiftningen. Förmyndaren måste komplettera barnets begränsade rättshandlingsförmåga och bistå barnet i alla de handlingar rörande hans eller hennes rättsliga status för vilka barnet saknar full rättshandlingsförmåga. Förmyndarna kompletterar barnets begränsade rättshandlingsförmåga i alla civila, administrativa eller rättsliga förfaranden. Förmyndarens rättigheter och skyldigheter i dessa förfaranden är i princip tydligt definierade i den nationella lagstiftningen.

I vissa rättsliga förfaranden måste en behörig advokat företräda barnet. Den nationella lagstiftningen innehåller dock inte alltid tydliga regler rörande interaktionen mellan förmyndaren, som fungerar som barnets rättsliga ombud, och barnets advokat. Förmyndaren bör dock delta fullt ut och se till att de behöriga myndigheterna utser en advokat eller annan kvalificerad yrkesutövare för barnet i enlighet med den nationella lagstiftningen. I vissa fall kan förmyndaren behöva bemyndiga advokaten att agera å barnets vägnar, i synnerhet när det gäller domstolsförfaranden.

Rättslig representation och rättshjälp för barn som fallit offer för människohandel

Specialiserad rättshjälp och rättslig representation i domstolsförfaranden är av central betydelse för barn som fallit offer för människohandel. Det är dock inte alltid obligatoriskt att inför domstolsförhandlingarna utse en advokat till ett barn som fallit offer för människohandel, och i vissa fall tillhandahålls gratis rättshjälp endast efter behovsprövning. I de flesta medlemsstater finns det ett begränsat antal advokater som har specialkunskaper i människohandel och i att arbeta med barn som fallit offer för människohandel, och de är inte alltid tillgängliga för att ta sig an enskilda mål.

Ansvarsskyldighet och övervakningssystem

En effektiv tillsyn och kontroll av förmyndarna är av avgörande betydelse för att säkerställa kvaliteten på förmyndarskapssystemen. Detta tillgodoser de omhändertagna barnens bästa och skyddar dem mot övergrepp eller kränkningar av deras rättigheter. I allmänna termer har alla medlemsstaternas förmyndarskapsmyndigheter utvecklat ett internt system för tillsyn och kontroll av förmyndare, medan den externa översynen utförs av rättsliga eller andra juridiska myndigheter, såsom den allmänna åklagarmyndigheten. Sådana tillsynssystem är ofta inte tydligt strukturerade och effektiva. Det saknas klagomålsmekanismer som barnen har tillgång till. I de flesta EU-medlemsstater saknas extern tillsyn av oberoende myndigheter annat än domstolen, men det finns positiva exempel.

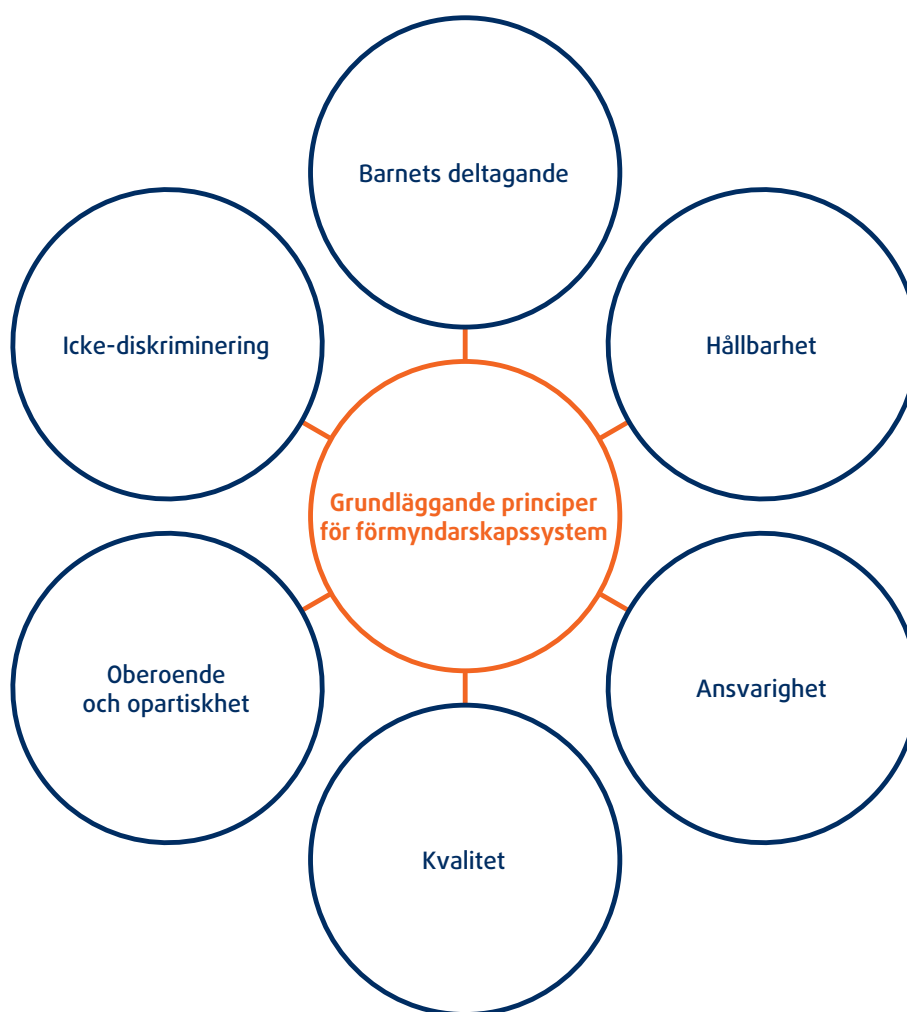


Grundläggande principer för förmyndarskapssystem

Förmyndarskapssystemen i EU:s medlemsstater varierar från ett land till ett annat. De har dock gemensamma särdrag och står inför gemensamma utmaningar. Oberoende av typen av förmyndarskapssystem och det nationella systemet för skydd

av barn inom vilket förmyndarskapssystemet är aktivt, finns det sex grundläggande principer som härrör från internationella normer och som bör gälla för alla typer av förmyndarskapsarrangemang.

Figur 1: Grundläggande principer för förmyndarskapssystem



Källa: FRA, 2014

1. Icke-diskriminering

Alla barn som berövats sin familjemiljö och inte tas om hand av sina föräldrar har rätt till samma grad av skydd oavsett ålder, migrationsstatus (dvs. oavsett om de är EU-medborgare, lagligt bosatta i EU, asylsökande eller irreguljära invandrare), nationalitet, kön, etnisk bakgrund eller någon annan av de diskrimineringsgrunder som anges i artikel 21 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Vid våld mot barn bör särskilt könsdimensionen uppmärksammas.

Principen om icke-diskriminering innebär dessutom en skyldighet att ge alla barn ett likvärdigt skydd inom landets territorium, oavsett hemvist. EU-länderna bör harmonisera bestämmelserna om förmyndare och de tjänster dessa tillhandahåller. När regionala eller lokala myndigheter ansvarar för skyddssystemen bör centralregeringen säkerställa att landets olika regioner och lokala förvaltningsområden tillämpar enhetliga standarder och enhetlig praxis.

2. Oberoende och opartiskhet

De personer som utses till förmyndare och juridiska ombud måste kunna fatta oberoende och opartiska beslut och även vid sina bedömningar, insatser och sin representation måste de sätta barnets bästa i främsta rummet. Organisationer, institutioner och/eller enskilda personer bör inte utses till förmyndare och/eller juridiska ombud om deras intressen står, eller eventuellt kan komma att stå, i konflikt med barnets intressen.

3. Kvalitet

De personer som utses till förmyndare och juridiska ombud bör ha lämpliga yrkeskvalifikationer inom barns välfärd och/eller skydd av barn. Dessutom bör de få lämpliga introduktionskurser och fortbildning av de relevanta myndigheterna. För att identifiera och skydda barn som fallit offer för människohandel är det viktigt att förmyndare har den kunskap

och kompetens som krävs för att upptäcka denna brottsofferkategori. Förmyndare som företräder barn med särskilda behov, såsom barn som fallit offer för människohandel eller ensamkommande barn, måste även ha den sakkunskap som krävs för att tillgodose sådana behov, t.ex. kunskap om och erfarenhet av att arbeta med traumatiserade barn.

4. Ansvarighet

Förmyndarskapet bör grundas på nationell lagstiftning, och i denna bör det anges vilken myndighet som är ansvarig i frågor som rör förmyndarskap. Förmyndarskapsmyndigheten bör kunna ställas till svars och hållas ansvarig för den utsedda förmyndarens handlingar. Förmyndarskapet och andra representativa funktioner bör vara föremål för regelbunden och oberoende kontroll. Den rättsliga grunden för förmyndarskap i den nationella lagstiftningen bör innehålla tillräckligt detaljerade bestämmelser om förmyndarens uppgifter och funktioner.

5. Hållbarhet

System med förmyndare och juridiska ombud bör vara en central del av det nationella barnskyddssystemet. Länderna bör avsätta tillräckligt med personal och ekonomiska resurser för driften av förmyndarskapssystemet. Budgeten bör innefatta kostnader för ändamålsenlig kontroll och tillsyn av förmyndarens tjänster, samt utbildning.

6. Barnets deltagande

System och förfaranden för förmyndarskap och juridiska ombud bör respektera barnets rätt att höras och de bör tillmäta barnets åsikter vederbörlig betydelse. Barnen bör få lämplig information om omfattningen av förmyndarskapet och om alla tjänster som de kan utnyttja. Informationen bör ges på ett sätt som de förstår. Barn bör dessutom på lämpligt sätt upplysas om sina rättigheter och sina möjligheter att klaga om de anser att deras förmyndare inte respekterar deras rättigheter.



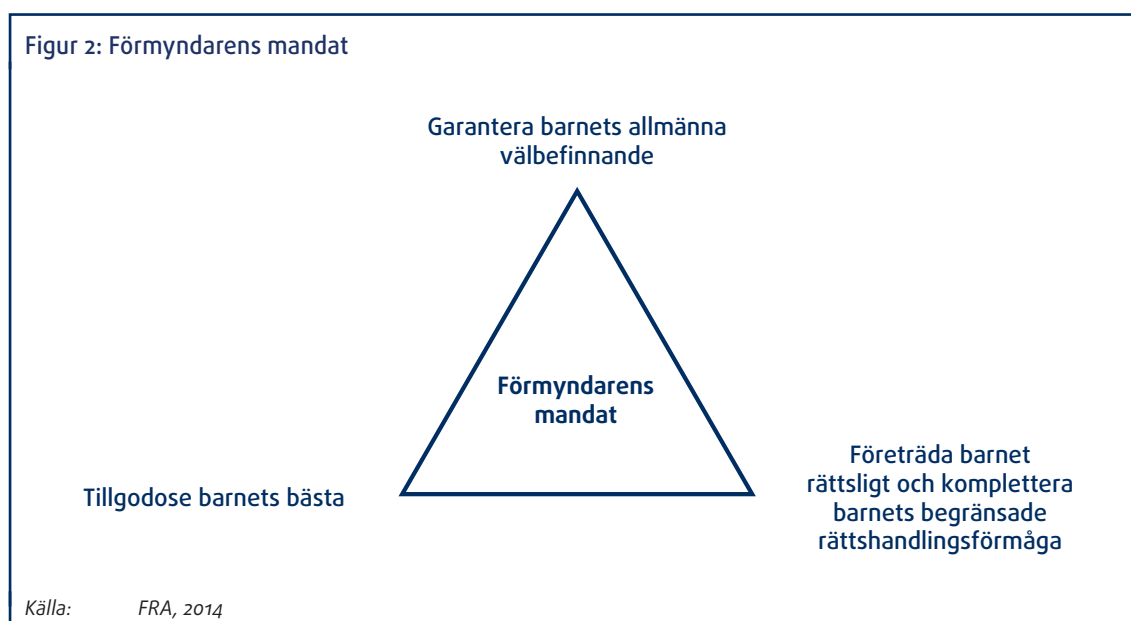
Förmyndarens uppdrag

Användningen av termerna "förmyndare", "ombud" och "rättsligt ombud" är inkonsekvent, och de nationella terminologierna varierar också, så tyngdpunkten bör ligga på den utsedda personens funktioner hellre än på den titel eller terminologi som används på nationell nivå.

Förmyndaren anses vara en oberoende person som tillgodoser barnets bästa och allmänna välbefinnande, och som för detta ändamål och vid behov kompletterar barnets begränsade rättshandlingsförmåga på samma sätt som föräldrar gör.

En förmyndare som kan utföra alla dessa tre funktioner bör alltid utses för alla barn som inte tas om hand av sina föräldrar, såsom ensamkommande barn. Detta bidrar till att säkerställa att barnets bästa och allmänna välbefinnande skyddas och tillgodoses. Detta sträcker sig långt bortom att enbart representera barnet i givna förfaranden eller att komplettera barnets begränsade rättshandlingsförmåga när så krävs.

Figur 2: Förmyndarens mandat



Förmyndare skiljer sig från advokater eller andra jurister som tillhandahåller rättsligt bistånd, för barnets talan och i skriftliga inlagor eller personligen företräder barnet inför administrativa och rättsliga myndigheter i straffrättsliga, asyrrättsliga eller andra rättsliga förfaranden i enlighet med nationell lag.

Det är också skillnad mellan förmyndare och socialarbetare och andra vårdgivare som ansvarar för barnets materiella behov. Socialarbetare eller andra vårdgivare och personer som står för den dagliga omsorgen om ett barn är inte förmyndare, om de inte enligt lag ansvarar för barnets

välbefinnande och kompletterar barnets begränsade rättshandlingsförmåga.

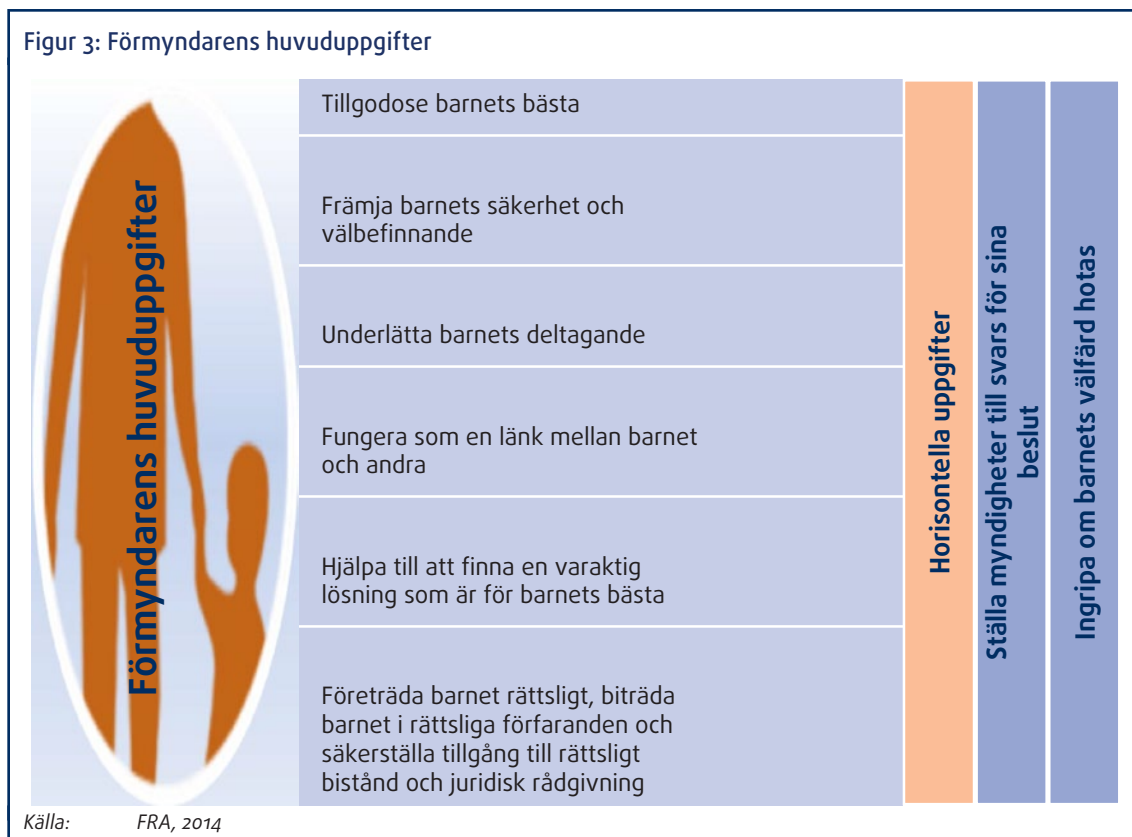
Ansvar för att juridiskt företräda barnet i ett visst rättsligt eller administrativt förfarande kan särskiljas från förmyndarskapets två andra funktioner. I detta fall tilldelas ansvaret enbart till en oberoende person eller institution. Denna kallas vanligtvis "juridiskt ombud" eller "företrädare". Till skillnad från förmyndare har sådana företrädare ett begränsat mandat som ofta anges i detalj när de utses, nämligen att företräda barnet i ett visst förfarande.

Förmyndarens viktigaste uppgifter

Förmyndarens uppgifter och skyldigheter bör definieras i inhemsk lag eller politiska dokument och, om så är nödvändigt, ytterligare förtydligas i officiella riktlinjer. De fyra grundprinciperna i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter måste fungera som vägledning för förmyndaren i alla aspekter av dennes arbete genom hela uppdraget. I föräldrarnas frånvaro, eller om de förhindras från att utöva sitt föräldransvar, tilldelas förmyndaren åliggandet att tillgodose och främja barnets

välbefinnande. Varje gång ett beslut som påverkar barnet fattas är förmyndarens roll att främja det alternativ som säkerställer barnets intressen. Förmyndaren måste se till att barnets åsikter uppfattas och beaktas på lämpligt sätt. Förmyndaren måste informera barnet och rådfråga honom eller henne om alla aspekter av förmyndarens arbete, och då ta med i beräkningen barnets mognad och utvecklingsförmåga.

Figur 3: Förmyndarens huvuduppgifter



Att skapa och behålla en tillitsfull relation med barnet

En tillitsfull relation mellan förmyndaren och barnet är en förutsättning för ett effektivt förmyndarskap. Utan barnets tillit kommer förmyndaren inte att få reda på barnets önskningar och känslor, och det blir svårt att främja barnets bästa.

Förmyndaren bör samtala med barnet på ett vänligt sätt, visa prov på kulturkänslighet och tillämpa en könskänslig strategi. Många faktorer spelar in för att skapa en tillitsfull relation. Följande faktorer är emellertid extra viktiga:

- Respektera barnets rättigheter.
- Behandla barnet med respekt och värdighet.
- Vara tillgänglig och finnas till hands för barnet.
- Respektera sekretessen.

Täta kontakter och att det är lätt att få tag på förmyndaren är viktigt för att bygga upp en tillitsfull relation med barnet.

Förmyndare som arbetar med barn som fallit offer för människohandel bör vara medvetna om vilka effekter människohandeln kan få för barnets beteende och konsekvenserna av traumatiska upplevelser. Individer som lider av ett trauma har t.ex. ofta minnesproblem och kan inte i detalj komma ihåg händelser, eller kommer ihåg olika saker vid olika tillfällen. Det betyder inte att barnet ljuger eller inte litar på förmyndaren. Förmyndaren bör öka medvetenheten om dessa aspekter bland de andra yrkesutövare som arbetar med barnet.

Känslomässig omvårdnad av barnet är ett grundläggande behov som förmyndaren inte bör bortse från. Personer som har utsetts till förmyndare måste ges det stöd de behöver för att utföra sina uppgifter, inklusive att ge denna känslomässiga omvårdnad. Framför allt bör man se till att deras arbetsbelastning och antalet ärenden som de tilldelas gör det möjligt för dem att tillbringa tillräckligt mycket tid med barnet för att kunna bygga upp en personlig relation med honom eller henne.

Förteckning över relevanta rättsinstrument

EU-instrument	
EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EUT C 364, 18.12.2000, s. 1
Direktivet om mottagningsvillkor (2013/33/EU)	Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, EUT L 180, 29.6.2013, s. 96
Direktivet om asylförfaranden (2013/32/EU)	Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, EUT L 180, 29.6.2013, s. 60
Dublinförordningen (EU) nr 604/2013	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, EUT L 180, 29.6.2013, s. 31
Brottsofferdirektivet (2012/29/EU)	Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF, EUT L 315, 14.11.2012, s. 57
Skyddsdirektivet (2011/95/EU)	Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet, EUT L 337, 20.12.2011, s. 9
Direktivet om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi (2011/92/EU)	Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF, EUT L 335, 17.12.2011, s. 1
Direktivet om människohandel (2011/36/EU)	Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, EUT L 101, 15.4.2011, s. 1
Återvändandedirektivet (2008/115/EG)	Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, EUT L 348, 24.12.2008, s. 98
Bryssel II-förordningen	Rådets förordning (EG) nr 2116/2004 av den 2 december 2004 om ändring av förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldransvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000 med avseende på fördrag med Heliga stolen, EUT L 367, 14.12.2004, s. 1
Direktivet om uppehållstillstånd för offer för människohandel (2004/81/EG)	Rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna, EUT L 261, 6.8.2004, s. 19
Direktivet om fri rörlighet (2004/38/EG)	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 och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (Text av betydelse för EES), EUT L 158, 30.4.2004, s. 77
Internationella instrument	
FN-konventionen om barnets rättigheter, Förenta nationerna	FN-konventionen om barnets rättigheter, Förenta nationerna, New York, 20 november 1989, FN:s fördragsserie, vol. 1577, s. 3
Europarådets konvention om bekämpande av människohandel	Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, Warszawa, 2005
1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning	1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning, Förenta nationerna, FN:s fördragsserie, vol. 189, s. 137
Haagkonventionen 1993	Konventionen av den 29 maj 1993 om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner
Haagkonventionen 1996	Konventionen av den 19 oktober 1996 om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldransvar och åtgärder till skydd för barn

Andra icke-bindande rättskällor	
Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6	Allmän kommentar nr 6 från FN:s kommitté för barnets rättigheter om behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, 1 september 2005, CRC/GC/2005/6
Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 12	Allmän kommentar nr 12 från FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnets rätt att bli hörd, 1 juli 2009, CRC/C/GC/12
Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 13	Allmän kommentar nr 13 från FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnets rätt till frihet från alla former av våld, 18 april 2011, CRC/C/GC/13
Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14	Allmän kommentar nr 14 (2013) från FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet, 29 maj 2013, CRC/C/GC/14
Resolution nr 64/142, Riktlinjer för alternativ vård av barn	Förenta nationernas generalförsamling, resolution nr 64/142, Riktlinjer för alternativ vård av barn, 24 februari 2010, A/RES/64/142
Europarådet, Riktlinjer för ett barnvänligt rättsväsen	Europarådet, Ministerkommitténs och Europarådets riktlinjer för ett barnvänligt rättsväsen, antagna av ministerkommittén den 17 november 2010 vid det 1098:e mötet mellan ministrarnas företrädare - redigerad version av den 31 maj 2011
Europarådet, Livsprojekt för ensamkommande barn	Europarådet, ministerkommittén (2001), rekommendation CM/Rec(2007)9 från ministerkommittén till medlemsstaterna om livsprojekt för ensamkommande barn, 12 juli 2007



Förmyndare är en viktig del i ett skyddssystem för barn som tillfälligt eller permanent berövas sin familjemiljö och vars intressen inte kan företrädas av föräldrarna. Det finns stora skillnader mellan de sorters förmyndarskap som tillhandahålls för barn inom och mellan EU:s medlemsstater. I denna rapport undersöks de av förmyndarskapssystemens nyckelfunktioner som har inrättats för att möta behoven hos alla barn som har behov av skydd, inklusive barn som fallit offer för eller riskerar att falla offer för människohandel eller andra typer av utnyttjande. Den tar upp fyra olika områden, nämligen den typ av förmyndarskapssystem som har inrättats, de utsedda förmyndarnas profiler, utnämningförfarandena och förmyndarnas uppgifter. I rapporten diskuteras också hur de befintliga systemen svarar på de särskilda behoven och sårbarheterna hos barn som tros eller har fastställts vara offer för, eller som löper risk att utsättas för, människohandel och utnyttjande, såsom ensamkommande barn. Denna jämförande rapport bidrar till att skapa bättre förståelse för de nationella förmyndarskapssystemens styrkor och svagheter, och kan även hjälpa beslutsfattare att vidta åtgärder för att främja ett effektivt skydd av alla barn.

Mer information:

För FRA:s rapport i sin helhet – *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union*, se <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/guardianship-children-deprived-parental-care>

Se även FRA:s andra publikationer inom detta område:

- FRA (2016), *Key migration issues: One year on from initial reporting*, Luxemburg, publikationsbyrån, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/key-migration-issues-one-year-initial-reporting>
- FRA och Europeiska kommissionen (2014), *Förmyndarskap för barn som inte tas om hand av sina föräldrar – En handbok för att stärka förmyndarskapssystemen så att de kan möta de särskilda behoven hos barn som fallit offer för människohandel*, handbok, Luxemburg, publikationsbyrån, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-care-handbook-reinforce-guardianship> (finns att tillgå på samtliga officiella EU-språk)
- FRA-ECTHR (2014), *Handbok om europeisk rätt rörande asyl, gränser och invandring*, Luxemburg, publikationsbyrån, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (finns att tillgå på samtliga officiella EU-språk samt på andra språk)
- FRA (2011), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, jämförande rapport, Luxemburg, publikationsbyrån, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1692-SEPAC-comparative-report_EN.pdf

För en översikt över FRA:s aktiviteter som rör barns rättigheter samt asyl och migration, se:

- <http://fra.europa.eu/en/theme/rights-child>
- <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>



Publikationsbyrån

© Europeiska unionens byrå
för grundläggande rättigheter, 2018
Photo: © Shutterstock



FRA – EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österrike
Tfn +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – <mailto:info@fra.europa.eu>
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

Print: ISBN 978-92-9491-882-6; doi:10.2811/43820
PDF: ISBN 978-92-9491-884-0; doi:10.2811/05657