

Förbättringar i mottagandet av barn från  
annat land som kommer till Sverige utan  
medföljande legal vårdnadshavare  
(s.k. ensamkommande barn)

Redovisning av regeringsuppdrag

Socialstyrelsen klassificerar från och med år 2001 sin utgivning i olika dokumenttyper. Detta är en **Skrivelse**. Det innebär att den innehåller ett meddelande, en anhållan, en hemställan och/eller ett utlåtande riktat till en eller flera tydliga adressater, t.ex. regeringen, landsting, kommuner, vårdgivare m.fl.

Artikelnr: 2002-107-7

---

Sättning: Kajsa Mulder

# Förord

Regeringen har uppdragit åt Migrationsverket och Socialstyrelsen att i samråd med Integrationsverket och Barnombudsmannen samt i samverkan med Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och andra berörda organisationer förbättra mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare.

För uppdraget har det bildats en arbetsgrupp under ledning av *Åsa Börjesson*, Socialstyrelsen, med *Rigmor Långsström*, Migrationsverket, *Ulla Blom Ivarsson*, Integrationsverket, *Malin Dahlberg/Lisbeth Thurnell*, Barnombudsmannen, *Karl-Axel Johansson*, Svenska Kommunförbundet och *Stig Wintzer*, Landstingsförbundet. *Merike Lidholm*, Socialstyrelsen, har varit sekreterare. I de juridiska delarna i arbetet har också *Suzanne Julin* och *Eleonore Källstrand Nord*, Socialstyrelsen, deltagit.

Generaldirektörerna *Lena Häll Eriksson* vid Migrationsverket, *Kerstin Wigzell*, Socialstyrelsen, *Andreas Carlgren*, Integrationsverket, samt barnombudsmannen *Lena Nyberg* och sektionschef *Anita Sundin* vid Svenska Kommunförbundet har haft överläggningar under arbetets gång.



Kerstin Wigzell  
Generaldirektör  
Socialstyrelsen



Lena Häll Eriksson  
Generaldirektör  
Migrationsverket

# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>6</b>
Kartläggning	6
Samverkan i mottagandet	7
Lagstiftning	8
Samlad information om mottagandet	9
<b>Förslagen</b>	<b>10</b>
<b>Inledning</b>	<b>15</b>
<b>Kartläggning och analys av gruppen barn utan vårdnadshavare</b>	<b>17</b>
Uppdraget	17
Barn i en utsatt situation	17
Barn har länge kommit ensamma till Sverige	18
De ensamkommande barnen kommer inte alltid ensamma	19
De kommer sällan på eget initiativ	20
Barnen är oftast asylsökande	20
Antalet har varierat	20
De flesta är ungdomar	22
Majoriteten är pojkar	22
Varifrån kommer barnen?	22
Hur tar de sig hit?	23
Var vistas barnen?	23
Varför kommer de?	24
De flesta får stanna	29
Kontaktnät i Sverige och i hemlandet	30
Förebyggande insatser	31
Förslag	32
<b>Samverkan och lagstiftning</b>	<b>34</b>
Uppdraget	34
Problembeskrivning	34
<b>Ensamkommande barns behov av företrädare</b>	<b>42</b>
Bestämmelser om god man	42
Långsiktiga förändringar och tillfälliga lösningar	44
Ett nytt institut	47

Förslag	48
<b>Samverkan för de ensamkommande barnens bästa</b>	<b>50</b>
Ur barnets perspektiv	50
Boende, omvårdnad och trygghet	51
Insatser för återanknytning/återförening	55
Förslag	56
<b>Ersättningsfrågorna</b>	<b>59</b>
Statens ersättningar till kommuner och landsting för de ensamkommande barnen	59
Förslag	62
<b>Kostnader</b>	<b>63</b>
<b>Information om mottagandet av ensamkommande barn</b>	<b>64</b>
Förslag	64
<b>Övrigt</b>	<b>65</b>
Barns rätt att söka asyl	65
Sekretessfrågor	67
Information om ensamkommande barn och ungdomar till kommuner och landsting	68
Barn och unga som söker uppehållstillstånd av andra skäl än asyl	68
Ensamkommande ungdomar nära myndighetsåldern	68
Tillgång till tolkhjälp	69
Förslag	69
Barnombudsmannen	70
<b>Referenser</b>	<b>71</b>

# Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt Migrationsverket och Socialstyrelsen att i samråd med Integrationsverket och Barnombudsmannen samt i samverkan med Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och andra berörda organisationer förbättra mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare.

## Kartläggning

Ensamkommande barn och unga (under 18 år) utan vårdnadshavare har kommit till Sverige i större antal kontinuerligt sedan slutet av 1980-talet. Antalet har varierat kraftigt mellan åren, beroende på händelser och utveckling i olika oroshärdar i världen. Det högsta antalet ensamkommande barn och unga som kommit hittills var 1 500 under 1992, i samband med kriget i forna Jugoslavien. De senaste åren har antalet legat kring 350–450 barn och unga per år. En viss ökning har skett på senare tid.

Det är främst unga pojkar i övre tonåren som kommer hit utan vårdnadshavare. Omkring en tredjedel av de ensamkommande är flickor och mindre än en femtedel är under 12 år. Det finns år 2002 asylsökande ensamkommande barn och unga från ett 50-tal olika länder registrerade hos Migrationsverket. Under de senaste åren har unga pojkar från Irak varit den absolut största gruppen och även barn och unga från Somalia har varit många till antalet.

Barn och unga utan vårdnadshavare kommer också hit för att de fått eller söker uppehållstillstånd av andra skäl, främst anknytning till anhöriga. Det har under de senaste åren rört sig om ca 500–600 barn årligen som fått sådant uppehållstillstånd.

Det finns dessutom troligen barn och unga som vistas illegalt i landet kortare eller längre tid och som myndigheterna inte känner till, förrän en del av dem så småningom blir asylsökande eller vid polisingripanden etc. Det kan vara barn och unga som är ”på rymmen” eller som tagits hit för att exploateras sexuellt, i kriminalitet eller som arbetskraft.

Under asylutredningstiden bor de flesta ensamkommande barn och unga hos släktingar. Omkring 200 barn och unga bor (i april 2002, av totalt 442) i gruppboende på Migrationsverkets anläggningar.

De flesta av de asylsökande ensamkommande barnen har inte bedömts ha flyktingskäl, men över hälften eller fler har ändå fått stanna, oftast av skydds- eller humanitära skäl.

Få barn och unga utan vårdnadshavare kommer hit på eget initiativ. I flertalet fall har flykten initierats av föräldrar eller andra anhöriga. Syftet är i regel att skydda den unga och ge förutsättningar för bättre livsbetingelser. Orsaker kan vara krig, väpnade konflikter och samhällen eller familjer i sönderfall.

Barn och unga som tvingas lämna sin familj, sitt hem och hela sin tillhörighet genomgår ett trauma. Många har dessutom traumatiserats före och en del också under flykten. Ovissheten här samt oron för föräldrar och andra i

hemlandet utgör en svår psykisk press när de väl kommit hit. En stor andel av de ensamkommande barnen och ungdomarna är i behov av akuta barnpsykiatriska insatser.

Det pågår mycket arbete för att förebygga att barn kommer till Sverige ensamma, i form av internationellt samarbete, humanitärt och annat bistånd, information m.m. Utredningen vill betona vikten av sådana insatser.

## Samverkan i mottagandet

### Problemen

I och med att dessa barn och unga saknar en legal vårdnadshavare i landet behöver de någon annan som bevakar deras rättigheter – socialt, juridiskt och ekonomiskt – samt någon som är ansvarig för deras vård och omsorg. Enligt föräldrabalken utses idag en god man för utländska barn utan legal vårdnadshavare i Sverige. Kritik har riktats mot att godmansskapet inte är definierat vad gäller ansvar och mandat och inte är tillräckligt utifrån de ensamkommande barnens behov. Det har ofta tagit för lång tid för kommunerna att utse god man. Variationerna har varit stora i olika gode mäns sätt att fullgöra sina uppdrag. Statens ersättning till kommunerna för gode män under asyltiden har bokförts under ”betydande extraordinära kostnader” för att kunna rymmas inom lagstiftningens ram.

Migrationsverket har enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ansvar för asylsökande, även ensamkommande barn. Det gäller bland annat kost, logi och sysselsättning. Kommunernas socialnämnder har enligt socialtjänstlagen ansvar för alla som vistas i kommunen, med ett särskilt ansvar för barn och unga. Det råder oklarheter i tolkningarna av hur långt Migrationsverkets ansvar för de ensamkommande barnen sträcker sig och var kommunernas ansvar tar vid. Tvister har uppstått om vilken kommun som har ansvaret för olika ensamkommande barn, dvs. vad som ska räknas som vistelsekommun – där barnet anlant, söker asyl, bor eller planerar att bo.

Kritik har riktats mot att Migrationsverkets dubbla roller i förhållande till de ensamkommande barnen inte är förenliga med barnens bästa – att utreda deras skäl att få stanna samtidigt som en förtroendefull kontakt ska byggas upp i boende och omsorg. Migrationsverket har saknat mandat att hindra släktingar eller andra att hämta barnen från anläggningarna. Kommunerna har inte alltid känt till eller inte tagit sitt ansvar att utreda de barn som bor i släktinghem eller vid Migrationsverkets anläggningar.

Kommunerna kan återsöka sina kostnader för asylsökande och tillståndssökande hos Migrationsverket, respektive hos Integrationsverket för dem som fått uppehållstillstånd. Oklarheter och brister i ersättningsystemen har lett till tolkningstvister och skapat svårigheter i samverkan mellan myndigheter vad gäller de ensamkommande barnen.

### Förslag

Utredningen föreslår lagstiftningsförändringar för ett nytt institut med *företrädare för ensamkommande barn, med mer långtgående ansvar och befogenheter* än dagens gode män, skraddarsytt för de ensamkommande barnens specifika behov.

I avvaktan på en lagändring behövs omedelbara insatser för att förbättra rekryteringen och utbildningen av gode män, vägledning om vad som bör

ingå i deras uppdrag samt en höjning av ersättningen för uppdragen. Särskilda statliga medel bör anslås till detta.

Under de senaste decennierna har många kommuner tagit emot flyktingar och asylsökande – däribland många barn, varav ett förhållandevis litet antal har saknat vårdnadshavare här. Normaliseringsprincipen och det faktum att alla kommuner kan beröras av mottagandet av flyktingbarn gör att det är viktigt att kommunerna utvecklar sin kompetens och sina resurser för denna uppgift. Den mycket utsatta och pressade situation som dessa barn befinner sig i innebär att det är av yttersta vikt att samhällets omhändertagande har hög kvalitet, kan erbjuda barnen skydd och kan granskas utifrån. Detta gör det nödvändigt att finna en särskild lösning för dem.

Migrationsverkets uppgift när det gäller de ensamkommande barnen bör begränsas till att utreda ansökan om uppehållstillstånd samt avtala med kommuner om mottagande av ensamkommande barn. För mottagandet av ensamkommande barn i övrigt föreslås att Migrationsverket sluter avtal med *ett antal kommuner som får i uppdrag att specialisera sig och bygga upp samlad kompetens och erfarenhet av mottagande och utredning av ensamkommande barn*. De ska också inrätta boendeenheter som är särskilt anpassade till dessa barns och ungas behov och ha beredskap för mottagande av ett varierande antal barn med varierande behov.

Frågan om vistelsekommun löses genom att det *i första hand är kommunerna med särskilda avtal om mottagandet som ska ansvara för de ensamkommande barnen i sin respektive region*, oavsett vilken kommun barnen finns i, och oavsett om barnen kommit hit utan vårdnadshavare för att söka asyl eller av andra skäl.

Dessa kommuners ansvar för att utreda, placera och på olika sätt stödja och följa upp de ensamkommande barnen bör kvarstå tills det utifrån *barnets bästa* finns skäl att flytta över ärendet till annan kommun. Om barnet bor i annan kommun bör det i regel vara lämpligt då barnet får permanent uppehållstillstånd och ska få introduktion. Annan kommun kan också enligt överenskommelse redan från början, eller i samband med placering, ta på sig ansvaret för ett ensamkommande barn. Socialtjänsten ska då ha tillgång till konsultation från kommunen med särskilt ansvar för mottagandet.

Utredningen föreslår att ersättningsförordningen ändras så att ersättningen täcker de faktiska kostnaderna och går till den kommun/det landsting som haft dessa. Vidare föreslås att ersättning ska utgå för *alla* utländska barn utan vårdnadshavare i landet som sökt eller fått uppehållstillstånd, tills de fyllt 21 år.

För att följa upp genomförandet bör regeringen stämna av hur arbetet fortskridit efter ett halvår och ett år.

## Lagstiftning

Det föreslagna institutet med företrädare för ensamkommande barn innebär behov av ny lagstiftning.

Förändringen med avtal mellan staten och ett antal kommuner för mottagande av ensamkommande barn bör kunna genomföras inom ramen för gällande lagstiftning.

Förändringarna vad gäller ersättningar kräver ändringar i ersättningsförordningen (ErsF).



## Samlad information om mottagandet

Utredningen föreslår att information om mottagandet av ensamkommande barn sprids till kommuner, landsting och berörda myndigheter av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, i samarbete med Migrationsverket, Integrationsverket och Socialstyrelsen.

Vidare föreslås att ett informationsmaterial på de vanligaste invandraspråken (för särskilt tillskjutna medel) tas fram av Barnombudsmannen för information till de ensamkommande barnen om deras rättigheter, om mottagandet m.m.

# Förslagen

Följande förslag läggs i utredningen för mottagandet av de ensamkommande barnen:

## Statistik och uppföljning

Mot bakgrund av svårigheter att få fram uppgifter till kartläggningen föreslår utredningen att:

- Migrationsverket får i uppdrag att förbättra statistiken om *alla* ensamkommande barn som söker asyl och uppehållstillstånd av andra skäl, så att det går att följa utvecklingen vad gäller antalet barn som kommer, åldrar och kön, ursprungsländer, på vilka grunder de söker uppehållstillstånd, hur stor andel tillstånd som beviljas och på vilka grunder, handläggningstider, hur stor andel som har släktingar i landet m.m.
- Integrationsverket och kommunerna gör återkommande uppföljningar av de ensamkommande barnen, vad gäller återförening med föräldrar, kontaktnät här i Sverige och i hemlandet, psykisk och fysisk hälsa m.m.

## Företrädare

Utredningen föreslår följande vad gäller företrädare för de ensamkommande flyktingbarnen:

1. Genomgripande *lagstiftningsförändringar* för att skraddarsy ett företrädaruppdrag för dessa barn. Ett nytt institut med företrädare för ensamkommande barn med långtgående ansvar och befogenheter föreslås.

Utredningens förslag är att regeringen överlämnar den del av rapporten som behandlar frågan om företräderskap för ensamkommande barn till den särskilde utredare som utvärderar 1995 års förmynderskapsreform.

2. *Omedelbara insatser* (som en nödlösning) i avvaktan på ovannämnda utredning för att

- förbättra rekryteringen av gode män
- utbilda gode män
- ge vägledning om vad som bör ingå i deras uppdrag
- höja och precisera ersättningen till gode män.

Detta kan ske i samverkan mellan Svenska Kommunförbundet, Barnombudsmannen, överförmyndarnämnder samt i samarbete med frivilligorganisationer.

Utredningen föreslår att regeringen avsätter medel till ett särskilt projekt för rekrytering och utbildning av gode män.

## Samverkan och ansvarsfördelning

Utredningens förslag är att staten genom Migrationsverket sluter avtal med ett antal kommuner som får i uppdrag att ansvara för mottagandet av ensamkommande barn.

Syftet är att garantera att det finns kommuner som har ett specifikt ansvar för att ta emot dessa barn. Ett antal kommuner ska få möjlighet att specialisera sig och bygga upp samlad kompetens och erfarenhet kring mottagande och utredning av ensamkommande barn. De ska skapa verksamheter och boendeenheter som är särskilt anpassade till dessa barns behov samt ha ständig beredskap för mottagande av såväl ett varierande antal barn som olika grupper av barn och unga med varierande bakgrund. En ytterligare fördel med en sammanhållen verksamhet är att den är lättare att följa upp och utvärdera.

Kommunerna med särskilt ansvar för mottagande av ensamkommande barn ska vara tillräckligt många till antalet och spridda över landet, på ett sådant sätt att det underlättar samarbetet med kommunerna där barnen finns och med Migrationsverkets regioner. Den kompetens som ska byggas upp ska motsvara de specifika svårigheter som ensamma utländska barn utan vårdnadshavare har – insikt om och erfarenhet av variationen av komplexa svårigheter och behov, mottagande i små och differentierade boendeenheter, metoder för bedömning, förtroendeskapande och stöd till släktingfamiljer/familjehem, kontaktnät med andra instanser, organisationer och hemländer, introduktionsinsatser m.m.

Enligt Svenska Kommunförbundets bedömning finns det ett antal kommuner som kan vara intresserade av att åta sig att utveckla mottagandet av de ensamkommande barnen. Förbundet är också berett att medverka i rekrytering av samt kontakter, utbildning och avtal med dessa kommuner.

Ett av hindren för ett gott omhändertagande har varit oklarhet om vilken kommun som är att betrakta som vistelsekommun för dessa barn. Detta löses i förslaget genom att det i första hand är de nämnda kommunerna som ska ansvara för de ensamkommande barnen i sin respektive region, *oavsett vilken kommun barnen finns i och oavsett om barnen kommit hit utan vårdnadshavare för att söka asyl eller av andra skäl*. Det gäller således även barn som när de anmäler sig till Migrationsverket, upptäcks av polisen eller någon annan instans redan bor i en annan kommun.

För de barn som väntar på familjehemsplacering eller som inte placeras i familjehem bör det i dessa kommuner finnas små boendeenheter. De ska ha personal med adekvat kompetens och beredskap för mottagande av ensamkommande barn som behöver plats. Enheterna ska i vanlig ordning stå under tillsyn av länsstyrelsen.

Under den tid som den ansvariga kommunen gör en familjehemsutredning bör barnet i regel vistas i det kommunala gruppboendet, såvida inte särskilda skäl talar för att barnet bör få bo kvar i det eventuella släktinghem där det redan finns, under det att hemmet utreds. Erfarenheten visar att detta kom-

plicerar utredningen och att det blir svårare att flytta på barnet om hemmet bedöms som olämpligt, men det kan finnas fall där barnets behov av kontinuitet och vikten att undvika ytterligare uppbrott väger tyngre.

Dessa kommuners ansvar för att utreda, placera och på olika sätt stödja och följa upp de ensamkommande barnen bör kvarstå tills det utifrån *barnets bästa* finns skäl att flytta över ärendet till en annan kommun. Om barnet bor i annan kommun bör det i regel vara lämpligt då barnet får permanent uppehållstillstånd och ska få introduktion. Överflyttning av ärende till annan kommun bör kunna underlättas av att kommunerna får kostnadstäckning för sina insatser. En annan kommun kan också enligt överenskommelse redan från början, eller i samband med placering, ta på sig ansvaret för ett ensamkommande barn, med tillgång till konsultation från kommunen med det särskilda ansvaret och dess kompetens. Möjlighet till sådant kompetensstöd är också viktig efter överflyttning av ansvaret till en annan kommun samt efter uppehållstillstånd.

Förändringen med avtal med ett antal kommuner för mottagande av ensamkommande barn bör kunna genomföras inom ramen för gällande lagstiftning. Avtal mellan staten och kommuner har redan tidigare praktiserats som form, då Integrationsverket avtalat med vissa kommuner om gruppboende för ensamkommande barn med uppehållstillstånd.

Ersättningen för insatser för de ensamkommande barnen ska gå till den kommun som har ansvaret och de faktiska kostnaderna och inte till en annan kommun pga. att barnet efter uppehållstillstånd är folkbokfört där.

I samband med att staten avtalar med vissa kommuner om mottagandet av ensamkommande barn bör man också försäkra sig om de aktuella landstingens resurser, för bl.a. regelmässig barnpsykiatrisk bedömning av barnens psykiska hälsotillstånd och insatser vid behov. För dessa extra insatser bör ersättning utgå.

I kommunerna med särskilt ansvar för mottagande av ensamkommande barn bör det också finnas möjlighet att bygga upp nätverk för att underlätta samverkan med andra berörda, kring såväl generellt förebyggande som individuella insatser, t.ex. förskola/skola, barnhälsovården, barn- och ungdomspsykiatri och Migrationsverket.

Migrationsverket bör få i uppdrag att påbörja förhandlingar med kommuner som kan åta sig att avtala om ett särskilt ansvar för mottagande av de ensamkommande barnen, samt att i övrigt genomföra förändringarna.

Vidare föreslås att ansvarsfördelningen klargörs och att insatser görs för att förbättra samarbetet mellan aktuella aktörer vad gäller arbete för de ensamkommande barnens återförening med sina föräldrar (i de fall sådana finns) och deras kontakter med hemlandet. Migrationsverket bör få i uppdrag att utarbeta en plan för att i samverkan med Integrationsverket informera och stödja kommuner, gode män/företrädare och frivilliga organisationer i detta arbete. Här bör det också finnas förutsättningar för ett nordiskt samarbete.

## Ersättningsfrågor

Utredningen föreslår när det gäller statens ersättning till kommuner och landsting för de ensamkommande barnen att ersättningsförordningen ändras så att:

- ersättning utgår så att den täcker de faktiska kostnaderna
- ersättning utgår till den kommun som haft kostnaderna
- ersättning utgår för alla utländska barn utan vårdnadshavare som sökt eller avser att söka uppehållstillstånd
- ersättningen förlängs så att den täcker kostnader tills den unga fyllt 21 år.

Så långt möjligt bör ersättning utgå enligt schablon för att minska de administrativa kostnaderna för kommunernas återsökning av utgifter.

Ersättningen till kommunerna med särskilt ansvar för att bygga upp och utveckla verksamheter och kompetens samt ha beredskap för mottagande av ensamkommande barn får avgöras i förhandlingar och avtalas i särskild ordning.

## Information

Utredningen föreslår att:

- Socialstyrelsen ger ut en informationsskrift om mottagandet av ensamkommande barn i samverkan med berörda parter
- Barnombudsmannen får särskilda medel för att i samråd med berörda parter utforma och översätta informationsmaterial till de ensamkommande barnen
- informationen sprids till kommuner, landsting och berörda myndigheter av Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och de aktuella myndigheterna i samverkan.

## Övrigt

Utredningen anser att frågan om det ska ingå i god mans/företrädarens uppdrag att ansöka om asyl för barnets räkning – och man därmed ska frångå idag gällande praxis – behöver belysas ytterligare och att lagstiftningen om *barns rätt att söka asyl* bör klargöras i förhållande till internationella konventioner.

Utredningen föreslår vidare att *sekretessreglerna klargörs* vad gäller god man/företrädare, socialtjänst, hälso- och sjukvård, Migrationsverket och andra aktuella myndigheter. Det är angeläget att det klargörs vilka personliga uppgifter som behöver inhämtas i ett ärende om uppehållstillstånd och därför på begäran av Migrationsverket ska lämnas ut av socialnämnden eller hälso- och sjukvården.

*Informationen till ansvariga från Migrationsverket om enskilda ensamkommande barn och unga* som finns i kommuner och landsting behöver effekti-

viseras så att socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens insatser kan sättas in så snart barnen uppmärksammas.

*De barn och unga som söker uppehållstillstånd av anknytningskäl* och ansvaret för dem behöver uppmärksammas mer. Även dessa barn är ofta i behov av god man/företrädare, har rätt att få samma krav ställda på hemmet där de ska bo som andra barn och måste erbjudas hälsoundersökning, hälsosamtal samt introduktion.

*Ensamkommande ungdomar nära myndighetsåldern* och deras problem behöver uppmärksammas särskilt så att de får de stödinsatser de behöver.

Att barns och ungdomars behov av *tolkhjälp* vid myndighetskontakter är grundläggande för att de ska kunna få adekvat bemötande och stödinsatser behöver betonas.

För att *följa upp genomförandet* av förbättringarna bör regeringen stämna av hur arbetet fortskridit efter ett halvår och ett år.

# Inledning

Migrationsverket har ansvar för mottagandet av flyktingar och asylsökande samt för ersättning till kommuner och landsting under asyltiden. Integrationsverkets ansvar tar vid efter uppehållstillstånd, vad gäller såväl ersättningen till kommuner och landsting som uppföljning av kommunernas introduktionsinsatser. Kommunerna har enligt socialtjänstlagen ansvar för alla som vistas i kommunen.

Bakgrunden till regeringens uppdrag till Migrationsverket och Socialstyrelsen är att det finns oklarheter när det gäller ansvaret för mottagandet av ensamkommande asylsökande barn. I regeringsbeslutet skriver man att det ”uppenbarligen finns svårigheter i samverkan mellan myndigheter när det gäller mottagandet av de ensamkommande barnen för att tillförsäkra dem skydd och stöd i enlighet med gällande lagstiftning. Det kan även finnas oklarheter i lagstiftningen.” I uppdraget sägs också att en utgångspunkt för utredningen ska vara det samarbete om mottagandet av ensamma flyktningbarn som tidigare pågått mellan Migrationsverket, Socialstyrelsen, Integrationsverket och Svenska Kommunförbundet.

Uppdraget innebär följande:

- Kartlägga och analysera bakgrunden till att barn kommer ensamma till Sverige, i vilken omfattning det sker och vilka förebyggande åtgärder som kan vidtas.
- Med utgångspunkt i gällande lagstiftning förbättra samverkan mellan myndigheter för att de barn som kommer ensamma till Sverige ska ges samma skydd och stöd som svenska barn och att barnets bästa alltid kommer i främsta rummet.
- Utredda i vad mån det finns oklarheter i lagstiftningen. Vid behov ska författningsändringar föreslås.
- Lämna förslag om hur en samlad information om mottagandet av ensamkommande barn ska spridas.

I rapporten kommer genomgående den definition av barn som finns i FN:s barnkonvention att användas: Med barn avses varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller barnet. I texten användes växelvis ensamkommande ”barn” respektive ”unga” eller ”ungdomar”, för att variera texten och beroende på sammanhanget.

I texten används också omväxlande ”ensamkommande barn”, ”ensamma flyktningbarn” och ”barn utan vårdnadshavare” – i betydelsen barn från annat land utan legal vårdnadshavare i Sverige.

Rapporten inleds med en kartläggning av de ensamkommande barnen. Därefter görs en problembeskrivning, där behov av företrädare, de ungas boende, omvårdnad och trygghet samt ersättningsfrågorna tas upp. I de där-

efter följande avsnitten belyses dessa frågor i tur och ordning, inklusive överväganden och förslag samt kommentarer om oklarheter och behov av förändringar i lagstiftningen. I slutet av rapporten behandlas förslag till information om mottagandet av ensamkommande barn samt övriga frågor.



# Kartläggning och analys av gruppen barn utan vårdnadshavare

## Uppdraget

Den del av regeringsuppdraget om flyktingbarn utan vårdnadshavare som rör kartläggning och analys är formulerat som följer:

Kartlägga och analysera bakgrunden till att barn kommer ensamma till Sverige, i vilken omfattning det sker och vilka förebyggande åtgärder som kan vidtas.

/../

Uppdraget handlar vidare om att kartlägga och analysera de ensamkommande barnens sociala bakgrund och deras väg till Sverige. Frågor som är aktuella är hur många barn det handlar om, i vilka åldrar de är och av vilket kön. Vidare frågor om varför barnen har lämnat sina vårdnadshavare och det land de kommer ifrån samt hur deras kontaktnät ser ut i hemlandet och i Sverige.

Kartläggningen bygger på sammanställningar från Migrationsverket och Integrationsverket (publicerade och icke publicerade), uppgifter från Statens Institutionsstyrelse, uppgifter och rapporter från Rädda Barnen (i Sverige och internationellt), material från Norge om ensamkommande barn, forskningsrapporter, projektrapporter från enskilda kommuner samt intervjuer med några personer med lång erfarenhet av att arbeta med ensamkommande barn – tre psykologer, en socionom, en barnläkare, en handläggare vid Migrationsverket och en god man.

## Barn i en utsatt situation

*”Any consideration of the rights of separated children must be based on the clear understanding that they are children who, by virtue of this fact alone, have special rights. They are separated from their parents, outside their country of origin, and therefore are in need of international protection. This remains true irrespective of the reasons (and the means by which) they entered Europe, the conditions under which they are living, and their status in relation to national and international law.” (UNHCR 2000: Separated Children Seeking Asylum in Europe: A Programme for Action)*

Att barn och unga skickas eller kommer ensamma till annat land för att få skydd är ingen ny företeelse. För vårt vidkommande är de mest kända de s.k. finska krigsbarnen och de judiska barn från Centraleuropa som sändes hit i samband med andra världskriget. De finska krigsbarnen som sändes hit under åren 1939–1944 var så många som ca 70 000. Enligt beräkningar fanns det under andra världskriget miljontals föräldralösa och övergivna barn i Europa.

Barn har ofta i hotande situationer och krigstillstånd också sänts bort inom länder. I England sändes t.ex. barn under andra världskriget från städerna ut på landsbygden för att de skulle vara säkrare där. I samband med strider i

Afrika idag sänds barn ofta från landsbygden till städerna eftersom där är mindre farligt.

Syftet med att skicka bort barn har då som nu varit att skydda dem eller ge dem bättre livsbetingelser, i tron att de ska fara mindre illa av att bli ivägskickade än att vara kvar. Från forskning vad gäller de engelska barnen och erfarenheter av de finska krigsbarnen m.m. vet vi dock att de barn som trots påtagliga yttre hot fick stanna hos sina föräldrar på sikt mådde psykiskt bättre än de som skickades iväg. För en del ensamma flyktingbarn idag har dock hotsituationerna eller händelser som de utsatts för varit så allvarliga att det varit nödvändigt att fly för att överhuvudtaget överleva eller undkomma fara.

I dagens väpnade konflikter är civilbefolkningen ofta betydligt mer utsatt än tidigare. UNHCR påpekar i sitt aktionsprogram att den ökande instabiliteten i världen som har skapat massiva folkomflyttningar dessutom drabbar barn särskilt hårt. De flesta barn som skickas från krigs- och konfliktdrabade områden kommer till länder som gränsar till hemlandet. I samband med striderna i forna Jugoslavien beräknade man t.ex. att det fanns omkring 10 000 separerade barn i området. Röda Korset beräknade att grannländerna till Rwanda tog emot omkring 120 000 separerade flyktingbarn under de inbördes striderna där.

Endast en liten del av de ensamma flyktingbarnen från världens oroshärdar kommer till Europa och ett fåtal till Sverige. Ändå beräknas antalet ensamma flyktingbarn i Europa vara omkring 100 000. (Separated Children Seeking Asylum in Europe: A Programme for Action, UNHCR 2000)

## Barn har länge kommit ensamma till Sverige

Sverige har – liksom övriga europeiska länder – under en lång följd av år (framförallt sedan slutet av 1980-talet) tagit emot ensamkommande barn. De har kommit i vågor i varierande antal, som en direkt följd av utvecklingen i länder med väpnade konflikter. Det betyder också att de länder varifrån de kommit har varierat över tiden.

Enstaka ensamma flyktingbarn har kommit till Sverige i princip sedan det kommit flyktingar hit överhuvudtaget. En stor våg kom som nämnts i samband med andra världskriget. Ett av de ensamma flyktingbarn som kom hit från Estland under andra världskriget har berättat om detta i barnboken ”Den långa, långa resan”. Det är Ilon Wikland, som också illustrerat många av Astrid Lindgrens barnböcker.

*”Men snart dök det upp andra soldater och nu blev många i den lilla staden rädda och beslöt sig för att fly. Inte flickans farmor – hon var för gammal. ’Men du måste härifrån’, sa hon till flickan. ’Du måste rädda dig, Ilon!’/.../*

*Farmor följde henne till båten, en fiskeskuta./.../ Och när de kom ut på öppet vatten, kom stormen och tog dem upp och ner och fram och tillbaka i det väldiga havet./.../*

*Att stå på fast mark igen och veta att man är i ett land där det inte är krig – det är också lyckan. Aldrig någonsin hade hon trott det, men nu visste hon. /.../*

*/.../ hon kände sig som hon skulle dö av ensamheten. Ingen vet hur det hade gått för henne om det inte hade varit så att hon råkade ha en faster i det nya landet. /.../ Flickan fick stanna hos sin faster i det nya landet. Men blev hon någonsin riktigt glad igen? Ja, många gånger./.../*

*Mest tyckte hon om sagor som handlade om flickor som reste långt långt bort och klarade sig alldeles själva.”*

Under 1980-talet fördes många vietnamesiska barn hit bland de s.k. båt-flyktingarna. De troddes vara föräldralösa, men var inte det och kunde så småningom återförenas här med sina familjer, enligt dåvarande praxis. Då var det ett vanligt mönster i hela Europa att det först kom en underårig och några år senare föräldrar och syskon för återförening. Sedan dess har praxis ändrats så att föräldrar inte med samma självklarhet kan återförenas med sina barn i Sverige (Ensamkommande barn, Integrationsverket 2001). Enligt utlänningslagen (1989:529) ska återföreningen primärt ske i föräldrarnas hemland.

De länder och områden varifrån det kommit flest ensamma barn och unga är det forna Jugoslavien, Somalia och andra afrikanska länder, Mellanöstern, Afghanistan, länder i forna Sovjetunionen, några länder i Syd- och Mellanamerika samt enstaka barn från Bortre Asien.

Den mer än tio år långa erfarenheten till trots finns det bara punktvis kunskap och information om de barn och unga som kommer och kommit ensamma till Sverige och hur det sedan gått för dem. Statistiken har på flera punkter varit osäker och begränsad och några nationella uppföljningar har inte gjorts. I vissa avseenden är det frivilligorganisationer, t.ex. Rädda Barnen (i Sverige och internationellt), som genom dagliga kontakter med barn och unga och genom särskilda kartläggningar haft mest samlad kunskap om de ensamkommande barnen och deras situation.

## De ensamkommande barnen kommer inte alltid ensamma

Många barn och ungdomar som kommer till Sverige från annat land utan medföljande legal vårdnadshavare kommer i praktiken tillsammans med syskon eller någon vuxen person, ofta en släkting, men det förekommer också att de kommer helt ensamma (uppgifter från Migrationsverket). De räknas alltid som ensamkommande barn om de är under 18 år och saknar legal vårdnadshavare i landet.

I en intervjuundersökning bland ensamkommande barn i Rinkeby sammanfattade Grundin (1994) barnens uppgifter om hur de kommit hit på följande sätt:

*”Resan till Sverige kan ske på många olika sätt. I bästa fall med någon äldre släkting, syskon eller annan bekant person. I sämsta fall i resesällskap med helt okända vuxna som sedan lämnar av dem vid ankomsten och förnekar all kännedom om dem. Vidare kan de komma med vuxna som uppger sig vara föräldrar, men som en tid efter ankomsten förnekar föräldraskapet – de har bara hjälpt till så att barnet kunnat komma hit.”*

En del av de unga har förlorat sina föräldrar genom att de dött, fängslats, försvunnit, eller blivit åtskilda från dem under flykten. I många fall har barnen levt åtskilda från sina föräldrar under lång tid redan innan de kom till Sverige (Ensamkommande barn, Integrationsverket 2001).

## De kommer sällan på eget initiativ

Flykten och separationen från vårdnadshavarna har nästan alltid (enligt erfarenhet från Migrationsverket, kommuner och frivilligorganisationer) initierats av föräldrar eller andra viktiga anhöriga, oftast med anknytning till krig, våld och misär. I en del fall har föräldrar blivit vilseledda i att skicka barn till Sverige för att ge dem en bättre framtid. Vanligen har familj eller vänner skuldsatt sig för att skaffa flygbiljett åt barnet eller köpa plats av människosmugglare. Det förekommer också att barn och unga förs hit för att utnyttjas, sexuellt eller på annat sätt, men det är okänt i vilken omfattning.

I den ovannämnda intervjuundersökningen (Grundin 1994) var det bara en av 20 unga som uppgav att hon själv ville åka hit. Sju av de unga var helt oförberedda, upplevde avresan som abrupt och visste inte till vem de skulle komma. Nio av de unga kände de personer som de kom till. Sex av dem kom till släktingar som de inte kände sedan tidigare. Samtliga 20 barn och unga i undersökningen kände sig svikna av sina föräldrar som skickat bort dem, trots att det funnits skäl som krig och oro.

I en undersökning med intervjuer av 100 barn som kommit ensamma till Sverige 1997 (Hessle 2000) var det bara åtta som själva fattat beslut om att resa. För de resterande 92 var flykten föräldrarnas eller släktingars beslut. En tredjedel av de unga var helt emot att ge sig av. Flera blev chockade över beskedet, reagerade med att protestera häftigt, försöka gömma sig etc.

## Barnen är oftast asylsökande

De barn som kommer till Sverige från annat land utan medföljande legal vårdnadshavare är antingen asylsökande, söker uppehållstillstånd av andra skäl eller vistas illegalt i landet utan att söka asyl eller uppehållstillstånd.

De flesta ensamkommande barn och unga söker asyl, vilket innebär att de blir inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem.

Det finns en grupp barn som söker uppehållstillstånd på annan grund än asylskäl, oftast anhöriganknytning. Dessa barn skrivs *inte* in i Migrationsverkets mottagningssystem och statistikförs inte. Många av dem som söker av anhörigskäl och saknar vårdnadshavare har sannolikt enligt Migrationsverket inte registrerats som ensamkommande barn.

En del barn/ungdomar är i landet utan att söka asyl eller uppehållstillstånd. De kan ha förts hit med tvång, vara på rymmen hemifrån, vara efterlysta etc. Dessa kommer Migrationsverket inte i kontakt med. Det är en relativt ny grupp av ensamkommande barn som anses ha ökat. Dessa unga kan efter att ha vistats en tid i landet av olika anledningar bli asylsökande.

## Antalet har varierat

Antalet *asylsökande* barn och ungdomar utan vårdnadshavare har varierat genom åren. Migrationsverket började föra statistik över ensamkommande barn år 1988.

År 2000 kom 350 asylsökande, varav 126 från Irak. 2001 kom 461 barn/ungdomar som sökte asyl.

**Tabell 1.** Antal asylsökande barn utan vårdnadshavare

År	Antal asylsökande barn utan vårdnadshavare
1988	390
1989	600
1990	590
1991	680
1992	1500
1993	750
1994	460
1995	262
1996	140
1997	169
1998	368
1999	236
2000	350
2001	461

Antalet asylsökande barn utan vårdnadshavare har ökat under senare år, men har också legat väsentligt högre tidigare, i början av 90-talet. Som mest kom det under 1992 ca 1500 ensamma flyktingbarn, bl a till följd av striderna i forna Jugoslavien. Uppgifterna före 1995 är dock osäkra. Sammanlagt har det sedan slutet av 1980-talet kommit ca 7 000 barn utan vårdnadshavare till Sverige.

Det råder över lag viss osäkerhet om tillförlitligheten i uppgifterna om de ensamkommande barnen. Exempelvis visade en enkätundersökning från Integrationsverket om unga som fått uppehållstillstånd att endast 163 av 210 efterfrågade ensamkommande barn faktiskt var utan vårdnadshavare (Ensamkommande barn, Integrationsverket 2001). I nästan alla övriga fall hade barn och deras föräldrar/vårdnadshavare rest in vid olika tillfällen, men i nära anslutning till varandra. Barnet hade registrerats som ensamkommande och någon omregistrering hade inte gjorts när vårdnadshavarna kommit. De svarande kommunerna påpekade också att flera andra varit felregistrerade som ensamkommande samt att kommunerna tagit emot andra ensamkommande barn som Integrationsverket inte hade fått uppgift om.

I en kartläggning av mottagandet av ensamkomna barn från Rädda Barnen (Frodlund, 2000) påpekades att (det dåvarande) Invandrarverkets regioner ställde sig tveksamma till tillförlitligheten i verkets centrala statistik. I rapporten sägs att det bör finnas tillförlitlig statistik över samtliga moment i asylprocessen – direktavvisningar, upptagna ansökningar, dublinärenden, förvarstagande, boende, vårdbehov, eftersökning, återvändande, introduktion etc.

Barn/ungdomar som fick *uppehållstillstånd av andra skäl* än asyl (i det stora flertalet fall anknytning till anhörig, övriga av humanitära skäl) var år 2000 totalt 465 och år 2001 sammanlagt 639 barn och ungdomar. De som fick sin ansökan om uppehållstillstånd beviljad utgjorde 69 respektive 67 procent av alla ärenden som avgjordes under respektive år. Handläggningstiden för dessa tillståndssökande barn och ungdomar var i genomsnitt 106 respektive 178 dagar under de båda redovisade åren. Det saknas uppgifter

om hur stor andel av dessa barn och ungdomar som fanns här i landet under prövningstiden, eftersom de flesta ansöker via svenska ambassaden i hemlandet. Därmed finns inte heller uppgifter om hur många av de ca 30 procent som fått avslag som funnits i landet.

Det finns ett antal barn/ungdomar som befinner sig i landet utan vårdnadshavare, men utan att söka asyl eller uppehållstillstånd av andra skäl. En del i denna grupp blir så småningom asylsökande. Innan dess har de sällan myndighetskontakter över huvud taget, varför det inte finns några uppgifter om dem.

I förhållande till det totala antalet registrerade asylsökande flyktingbarn i Sverige i april 2002 var de ensamkommande barnen mindre än fem procent, dvs. 442 av totalt 9 534.

## De flesta är ungdomar

Av de 468 ensamkommande barn/ungdomar som i april 2002 var inskrivna som asylsökande var det stora flertalet *ungdomar*. 86 procent (384) var mellan 13 och 17 år gamla. Det finns dock också ett stort antal asylsökande *barn* utan vårdnadshavare, 42 av dem var mellan sju och tolv år gamla och 16 barn var sex år eller yngre.

**Tabell 2.** Barn utan vårdnadshavare inskrivna vid Migrationsverket 2000-04-24 efter ålder och boendeform.

	0–6	7–12	13–17
I gruppboende	8	11	180
I "eget boende"	8	31	204
<b>Totalt</b>	<b>16</b>	<b>42</b>	<b>384</b>

En del asylsökande som uppger sig vara under 18 år visar sig i själva verket efter utredning vara äldre och hör inte till gruppen barn/ungdomar. Anledningen till att de säger sig vara yngre är i regel att de fått rådet att påstå det och tror att det ökar chanserna att få stanna.

## Majoriteten är pojkar

Av 468 inskrivna asylsökande barn/ungdomar i februari 2002 var en knapp tredjedel flickor (32 procent). Ayotte (2000) tar upp tre tänkbara förklaringar till att det är övervägande pojkar bland de ensamma flyktingbarnen i Europa. Ett av skälen är att pojkar löper större risk att drabbas i en del konfliktsituationer. Ytterligare ett skäl är att föräldrar i många kulturer värderar pojkar högre än flickor, i synnerhet den äldste sonen, och väljer att skydda honom i första hand. Ayotte tar också upp att det i regel är mindre farligt för pojkar att resa ensamma än för flickor.

## Varifrån kommer barnen?

De ensamma asylsökande barnen/ungdomarna kommer oftast hit från länder där situationen är svår på grund av väpnade konflikter, krig och misär. Generellt kan man säga att många kommer hit från länder som det tidigare

kommit större grupper av flyktingar ifrån, vilket innebär att Sverige är känt i hemlandet och att det finns anknytning hit.

Under år 2001 kom ensamma asylsökande barn huvudsakligen från Irak (187 unga, varav 167 pojkar, de flesta i de övre tonåren), Somalia (48), Afghanistan (34), Bosnien-Hercegovina (24), Jugoslavien (20), Iran (14) och Ryssland (11), samt drygt 120 barn/ungdomar från andra länder. I april 2002 fanns det asylsökande ensamkommande barn och unga från ett 50-tal länder inskrivna vid Migrationsverket.

Det enskilda land som det under de senaste fem åren kommit flest barn och unga ifrån är Irak, med sammanlagt 572 barn/unga (sedan 1996). Motsvarande siffror från Somalia är 307 barn/unga, Jugoslavien 187 barn/unga, Afghanistan 110 barn/unga och Bosnien-Hercegovina 85 barn/unga. Från övriga länder har det kommit långt färre barn.

## Hur tar de sig hit?

Uppgifterna om hur barnen/ungdomarna tar sig hit är enligt Migrationsverket mycket knapphändiga. Barnens egna berättelser är ofta oklara och ibland vet de inget om resvägen. Ibland har de kommit hit med hjälp av människosmugglare. Några av de yngre barnen har kommit i sällskap med släkting eller annan vuxen som bor här eller har återvänt efter hitkomsten. En del barn/ungdomar kommer via ett transitland, där de vistas under kortare eller längre tid.

## Var vistas barnen?

De flesta av de barn/ungdomar som kommer utan vårdnadshavare upptäcks inte vid gränsen, utan när de tar kontakt med Migrationsverket för att söka asyl eller uppehållstillstånd av andra skäl. De kan då ha vistats kortare eller längre tid i landet.

Av 163 ensamkommande unga med uppehållstillstånd som ingick i en undersökning från Integrationsverket hade mer än hälften kommit till kommunen redan under asyltiden. De flesta hade kommunerna fått information om via Migrationsverket och i annat fall från den mottagande familjen. De flesta hade under asyltiden bott i familjehem, företrädesvis hos släktingar, i något fall i en annan familj av samma nationalitet.

Mer än hälften av de ensamma asylsökande barnen/ungdomarna bor i s.k. eget boende, dvs. hos släkt och vänner. Ensamkommande asylsökande flyktingbarn finns 2002 i ca 50 av landets kommuner. Övriga bor inom Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter, s.k. anläggningsboende. Flertalet asylsökande var i februari 2002 inskrivna i Migrationsverkets region Stockholm (161), region syd (121) och väst (112). Även i region nord (61) och mitt (13) fanns det barn/ungdomar utan vårdnadshavare.

Att ensamkommande barn/ungdomar bor hos släktingar behöver inte vara liktydigt med att de har kommit till personer som de känner sig trygga med. I många fall har de inte tidigare träffat sina släktingar. I Grundins (1994) undersökning var det bara två av 17 släktfamiljer (t.ex. äldre syskon, fastrar, mostrar etc.) som hade haft nära kontakt med barnet i hemlandet. 14 av dessa familjer hade tagit emot barnet redan innan socialtjänsten kopplades in. I intervjuer uppgav släktfamiljerna motstridiga känslor inför att ta emot bar-

nen. Många gjorde det av plikt och för att de inte kunde svika löften till barnens föräldrar.

Under år 2001 avvek 34 barn/ungdomar från Migrationsverkets anläggningar eller från eget boende. Efterforskningar har visat att flera avvikit för att inte bli återsända till tidigare EU-land enligt Dublinkonventionen, några återfanns i Norge dit de ursprungligen hade tänkt resa, några hade avvikit tillsammans med släktingar och några hade fått släktingars hjälp att återvända hem till sina föräldrar. Något barn hade varit på rymmen och återförts till sin familj som var bosatt i Norge. Några försvann utan att Migrationsverket eller andra myndigheter vet något om vare sig orsaken eller vart de tagit vägen.

## Varför kommer de?

Orsakerna till att barnen/ungdomarna kommer hit kan i stort sett sammanfattas i orden skräck, rädsla och oro – samt till det knutet förhoppningar om trygghet och skydd. De kommer i stor utsträckning från kaotiska områden med krig, väpnade konflikter, etnisk förföljelse och terror. Några kommer på grund av övergrepp, tvång och hot i familjen eller för att de helt saknar någon som kan ta hand om dem. Det finns också farhågor om att barn och unga förs hit för att utnyttjas sexuellt, som arbetskraft eller i brottslighet.

Ursprungsländerna är många och de asylsökande barnens/ungdomarnas sociala bakgrund och individuella orsaker till att de förts eller kommit hit varierar och är ofta svåra att klarlägga. Många av dem har dock det gemensamt att deras föräldrar försvunnit på olika sätt eller bedömt att de saknar möjlighet att skydda sina barn. Föräldrar som skickar iväg sina barn till Sverige gör det i regel för att de bedömer det som det bästa för barnen under de omständigheter som råder. En betydande del av dem som under de senaste åren kommit till Sverige är unga kurdiska och irakiska pojkar från Irak som velat undgå att bli rekryterade till militärtjänst i unga år.

Enligt Rädda Barnen kan ensamman barn söka asyl på grund av rädsla för förföljelse eller brist på skydd, orsakat av kränkningar av de mänskliga rättigheterna, väpnade konflikter eller oroligheter i hemlandet. De kan vara offer för människohandel, för sexuellt eller annat utnyttjande. De kan ha rest för att undkomma mycket svåra omständigheter. Rädda Barnen påpekar att beteckningen ”ensamma” flyktingbarn är adekvat för att den visar på de vanligaste svårigheterna som dessa barn möter, nämligen att de saknar föräldrars omvårdnad och skydd och därför lider socialt och psykiskt av separationen (Ensamman flyktingbarn. Deklaration om god praxis. Rädda Barnen 2000).

Barnen/ungdomarna är ofta traumatiserade före och i samband med flykten, om inte annat genom separationen från sina föräldrar, andra anhöriga, kamrater och sin kända miljö. Ofta kan just separationen vara det mest djupgående traumat.

Ur FN:s riktlinjer för mottagandet av ensamman flyktingbarn från 1997:

*”In recent years, States have expressed concern about unaccompanied children seeking asylum either at their borders or at some later time after entry. The circumstances in which these particularly vulnerable individuals find themselves are varied and often complex. Some may be in fear of persecution, human rights abuse or civil unrest in their home countries. Others may have been sent, willingly or*



*otherwise, to secure a better future in what their caregivers have perceived to be more developed countries. In others, the motives and reasons may be mixed.*

*Notwithstanding any of these motives, unaccompanied children have often had little or no choice in the decisions that have led to their predicament and vulnerability. Irrespective of their immigration status, they have special needs that must be met.”*

### **Ensamma flyktingbarn i Europa**

Skälen till att barn och unga är på flykt är desamma som orsakerna till flyktingströmmar i världen överhuvudtaget, med den skillnaden att barn är särskilt utsatta både för att de är beroende av vuxna för skydd och överlevnad och för att de just som barn och unga löper särskild risk för övergrepp och lidande. Wendy Ayotte har på uppdrag av Rädda Barnen gjort en undersökning om ensamma flyktingbarn i Europa (publicerad 2000), med genomgång av akter, intervjuer m.m. med över 200 barn och unga. Den ger en bild av orsakerna till att barnen har flytt.

Ayotte ger en beskrivning av de miljöer som barnen vuxit upp i och kommer ifrån med orden kaos, fara och extrem nöd, väpnade konflikter, krig, förföljelse och tortyr, familjer, institutioner och stater som brutit samman samt extrem fattigdom. De barn och unga vars akter hon gått igenom har i de flesta fall haft en rad sammansatta skäl till att lämna sina länder och familjer, för att göra en ofta riskfylld resa till ett europeiskt land. Ofta handlar det om en rad händelser och samverkande faktorer som gjort det ohållbart eller för farligt att stanna kvar. Bland de 218 barnen/ungdomarna hon studerat fanns väpnad konflikt som skäl för 104. Två tredjedelar av dessa 104 barn/unga, som kom från 17 länder med väpnade konflikter, hade själva blivit utsatta för bombningar, attacker, bortförande, tvångsrekrytering, våldtäkt eller kroppsliga skador. Femton barn/unga hade använts som barnsoldater. Många hade bevittnat föräldrarnas död, andra hade blivit åtskilda från föräldrarna under flykten. Ayotte påpekar att sexuella övergrepp är vanligt förekommande i konfliktområden.

94 av de 218 barnen/ungdomarna hade flyktingskäl (förföljelse pga. etnicitet, föräldrars eller egna politiska aktiviteter, sexuell läggning etc.). För 77 barn/unga var skälet till att de hade kommit till främmande land att de blivit skilda från föräldrarna (ofta under flykt). Svår fattigdom, hemlöshet etc. var bidragande orsaker för 30 av dem (för flera till följd av att föräldrarna fängslats eller dödats). 26 unga hade blivit föremål för s.k. trafficking och sexuellt utnyttjade och 25 hade utsatts för tortyr. 16 barn/unga hade flytt på grund av övergrepp i familjen.

Ayotte tar upp att sådant som för vuxna betecknas som trakasserier och diskriminering kan vålla allvarlig skada och räknas som förföljelse om det riktas mot barn. Hon tar också upp orsaker till att barn kan bli utsatta för förtryck *just för att de är barn*: tvångsrekrytering till militärtjänstgöring (barnsoldater), barnarbete, kvinnlig könsstympning, tvångsäktenskap, trafficking och annat utnyttjande.

För över hälften av de barn som ingick i Ayottes undersökning hade släktingar eller vänner till familjen hjälpt dem att fly och för en fjärdedel var det förälder/föräldrar som gjort det. Omkring hälften av barnen hade ledsagats under flykten av någon vän, släkting, smugglare eller hjälpare. För de flesta barnen/ungdomarna var det inte tal om något eget val och de visste ofta inte

själva vilket land de skulle till. Avgörande för vilka barn/unga som får möjlighet att ge sig iväg är om familjerna har tillgångar för att kunna betala resan, kontakter och anknytningar i andra länder, i en del fall barnens/de ungas egen initiativförmåga och i några fall, när det gäller barn från fattiga familjer, att någon utomstående hjälper dem ur en desperat situation.

### **Ensamma flyktingbarn i Norge**

Även i Norge har antalet ensamkommande barn ökat under de senaste åren. Där har också andelen barn ökat som kommer helt ensamma, dvs. utan någon släkting eller annan vuxen i sällskap, och utgör nu merparten.

Även om de har olika bakgrund vad gäller länder, etnicitet, religion, traditioner, språk, socioekonomisk bakgrund, skolbakgrund etc., så har de en liknande livssituation. Det påpekas i en norsk handbok till kommunerna om ensamkommande barn. Livssituationen kännetecknas av att barnen står utan sina föräldrars omedelbara omsorg, vägledning och beskydd, att de är i ett främmande land och att de i olika grad har upplevt förluster och traumatiska upplevelser samt känner sorg och saknad. Samtidigt framstår många som resursstarka personer. Det påpekas också i handboken att många av barnen kommer från kulturer där barn uppfostras av och har känt trygghet med fler omsorgspersoner än föräldrarna. Å andra sidan kan detta innebära en ännu större förlust och känsla av otrygghet i samband med att de tvingats lämna sitt hemland. I handboken betonas också, med hänvisning till en rapport från UNHCR 1994, att underåriga är en extremgrupp vad gäller sårbarhet för övergrepp i krigszoner eller i samband med flykt.

En i handboken refererad norsk undersökning (Hjelde & Stenerud, 1999) visade att många av 15 intervjuade ensamkommande barn från Afrika och Balkan levde i eller nära krigszoner och hade varit utsatta för fysiska, psykiska och sexuella övergrepp. Många hade varit utsatta för händelser då någon familjemedlem dödats och/eller själv blivit utsatt för grova våldsövergrepp. Många hade blivit utsatta för tortyr.

### **Ensamma flyktingbarn i Sverige**

När det gäller situationen i Sverige finns en undersökning från 1997 av 100 ensamma flyktingbarn från fjorton länder, som genomförts av Marie Hessle (presenterad vid en konferens anordnad av Rädda Barnen år 2000). Som tidigare nämnts var det bara åtta ungdomar som uppgav att flykten var deras eget initiativ. Övriga hade av föräldrar eller släktingar tvingats eller övertalats att ge sig av. Nästan alla (92) hade känt stark ångest under själva flykten.

#### *De ensamma flyktingbarnens psykiska hälsa*

Samtliga av ovannämnda undersökta 100 barn/ungdomar kände stark ångest och oro för sina föräldrar och familjer hemmavid. 57 procent hade så allvarliga känslomässiga svårigheter att de behövde omedelbar barnpsykiatrisk hjälp. Hälften av dessa unga led av stark ångest och depression och en knapp fjärdedel av posttraumatiskt stressyndrom (PTSD). 16 procent hade levt i en familj med allvarliga problem och blivit utsatta för psykiska övergrepp. 13 procent var aggressivt utagerande. Hessle menar att det finns goda skäl att se problemen som reaktioner på trauma, separation och stress före,

under och efter flykten. Hon menar att vad de unga ensamkommande utsatts för i regel kan betecknas som ett ackumulerat trauma.

Hessle (a.a.) m.fl. (personlig kommunikation även från övriga intervjuade experter med erfarenhet av ensamma flyktingbarn) har påpekat att det är en särskilt stor psykisk press för de barn och ungdomar som av vuxna blivit ålagda att lämna felaktiga uppgifter om sig själva. En tung börda har lagts på deras axlar. De blir fråntagna sin identitet och tvingas leva med och upprätthålla en lögn som de tror är avgörande för deras egen och ibland familjens framtid. De har därmed inte heller någon som de i förtroende kan vända sig till för att få hjälp och stöd med sin oro, förtvivlan och hemlängtan.

Under senare tid har allvarliga psykiska problem uppmärksammats bland de ensamkommande barnen vid Migrationsverkets boendeenheter, med bland annat flera självmordsförsök. Regelmässig undersökning av de ensamkommande barnens psykiska hälsa görs bara i Stockholms län, där en tidigare projektverksamhet vid flyktingmottagningen inom PBU nu har permanentats.

Vid en rundfråga som Statens Institutionsstyrelse (SiS) för utredningens räkning gjorde till sina institutioner (i maj 2002) framkom att det för närvarande finns sammanlagt tio ungdomar som kom hit som barn utan vårdnadshavare inskrivna på SiS institutioner (av totalt 638 inskrivna).

Wallin (2002) refererar till olika undersökningar som visar att det trauma som separationen från föräldrarna utgör i samband med krig eller flykt förvärras av faktorer som våld, hunger, förstörelse, andra förluster etc. Barn som skilts från sina föräldrar saknar också sådana skyddande faktorer som närvaron av familj och andra förtroendegivande vuxna. Barnens ålder och mognadsnivå inverkar på förmågan att bemästra separationen och dess konsekvenser. Även om separation från föräldrarna oftast är värst för små barn, är det svårt också för de ensamma tonåringarna när de ställs inför situationer där deras erfarenheter inte räcker till och de saknar vuxna förebilder som kan stötta och vägleda. Det har visat sig att information om de familjemedlemmar som de separerats från är viktig och att avsaknaden av sådan utgör en stor påfrestning.

Wallin (2002) har själv gjort en uppföljning i flera omgångar av 11 ensamkommande flyktingungdomar (varav en ung kvinna), med uppehållstillstånd, från sju ursprungsländer. Sju år efter kommunplaceringen planerade de flesta att stanna i Sverige, både för att ursprungslandet förändrats och för att ett återvändande skulle innebära att börja om än en gång. Flertalet hade kommit in på arbetsmarknaden, även om det för en del hade varit svårt att få sådant arbete som de utbildat sig för. De flesta beskrev sin situation som relativt god, men många hade tidigare plågats av mardrömmar, depressioner och en stark längtan efter föräldrar och syskon. Några hade fortsatt psykiska svårigheter. Wallin skriver (2002, sid 29):

*"De unga vuxna som deltog i denna studie lever idag i ett samhälle som skiljer sig markant från deras ursprungsländer och de har varit tvungna att lära sig ett nytt språk och en helt ny kultur med dess seder och bruk. Deltagarna har alla krigsupplevelser bakom sig och de har alla lämnat närstående, släktingar, vänner och alla andra som ingått i deras sociala nätverk och som betytt något för dem. Till Sverige har de kommit ensamma, utan att känna någon och har därmed varit tvungna att bygga upp helt nya vänkontakter samtidigt som de försökt att bygga upp och ordna sitt liv på bästa möjliga sätt. De flesta har klarat detta bra, medan några sju år*

*efter kommunplacering fortfarande känner sig ensamma och ej delaktiga i samhället.”*

Intervjuer med tio flyktingbarn i Göteborg 1997/98 som kommit hit ensamma och varit här i 2–8 år visade att de flesta känt saknad och oro över hur familjen i hemlandet mår. Oron hade lett till aptitlöshet, ilska, sömnproblem och koncentrationssvårigheter, vilket i sin tur medfört att flera av barnen periodvis hade en hög frånvaro från skolan. För flera av dem fanns känslan av oro och ensamhet kvar och hade blivit en del av vardagen flera år efter att de hade kommit till Sverige (Olenmark & Mutka).

En intervjuundersökning med 35 afrikanska ungdomar som kom hit ensamma när de var 14–18 år gamla, hade varit här i genomsnitt i fyra år och fått permanent uppehållstillstånd, visade att många av dem hade känt sig ensamma och isolerade, med få vuxenkontakter och få kontakter med det svenska samhället, språksvårigheter, skolsvårigheter och depressioner (Sharifan Holma 1996).

Utifrån en lång erfarenhet som föreståndare för ett grupphem för ensamma flyktingbarn med uppehållstillstånd och uppföljningsintervjuer med 13 pojkar och tre flickor som kommit hit ensamma (de flesta somalier) sammanfattar Nestler (2001):

*”Att bli ivägskickad utan några som helst förberedelser och förklaringar alstrar många obesvarade frågor. Att bli till familjens ’utvalde’ med allt vad det kan innebära i positiv mening och samtidigt slungas ut ur familjegemenskapen och möta den krassa verkligheten blir för de flesta en svårhanterlig paradox. De måste ensamma bära på och utåt förneka svårigheterna och besvikelsen. De hamnar i svåra lojalitetskonflikter som kan skapa omedveten skuld och skam. Dessa känslor förstärks när de inte alltid lyckas leva upp till familjens förväntningar. De oroar sig och tar stort ansvar för sina kvarvarande (om de överhuvudtaget vet var de finns) vilket är en övermäktig uppgift för barn och ungdomar i tonåren.”*

Nestler menar dock, liksom det också betonas av Ayotte (2000) och i den nämnda norska handboken om ensamkommande barn, att det är viktigt att inte bara teckna en bild av svårigheterna utan också tillgångarna:

*”Det är viktigt att framhålla att dessa ungdomar också har en oerhörd positiv kapacitet och styrka som man bör ta vara på. Viljan att anpassa sig till det nya landet och längtan efter att göra det bästa av situationen är stark. De har stora resurser som går att mobilisera med rätt bemötande. De är ’överlevare’ trots allt och suget efter kunskaper om det nya samhället och sättet att leva är stort. De längtar efter delaktighet och tillhörighet. De är som tonåringar är mest: kontakt-sökande, solidariska med varandra, nyfikna och uppfinningsrika. De behöver positiva vuxna identifikationsobjekt, inte minst från den egna etniska gruppen.”*

### *Många olika skäl till att de kommit till Sverige*

En mindre del av de barn/ungdomar som kommit till Sverige har bedömts ha asylskäl. Flertalet har fått stanna av skydds- eller humanitära skäl. Några söker asyl trots att de egentligen kommer av andra orsaker, t.ex. för att komma ifrån en svår hemsituation eller få behandling mot sjukdom (t.ex. barn med cancer, diabetes, hjärtsjukdom och HIV har förekommit). Migrationsverket tror att en del har sänts hit som s.k. ankarbarn för att få asyl och att familjen sedan hoppas kunna anknyta.

En del har skilts från sina föräldrar strax före eller i samband med flykten hit, medan andra aldrig haft några ordnade förhållanden, med föräldrar eller andra vårdnadshavare som har kunnat ta hand om dem.

Gatu- och barnhemsbarn från östländer är en sådan grupp som kommit i ökad utsträckning på senare år. Antalet barn från detta område är dock litet i förhållande till alla ensamkommande barn – under år 2001 rörde det sig om ett 20-tal, de flesta pojkar i övre tonåren. De har troligen i huvudsak kommit från Litauen och Ryssland. Vitryssland, Kazakstan, Georgien, Moldavien är andra ursprungsländer. Mörkertalet när det gäller ensamma barn och unga från östersjöområdet som finns i Sverige kan vara stort. De har ofta vistats en tid i Sverige innan de ger sig till känna för Migrationsverket. Det har också visat sig att en del av dessa unga varit asylsökande i andra länder innan de kommit till Sverige. Flera av dem har ett omfattande drogmissbruk och de har vid flera tillfällen gripits för stölder av polisen. Det finns en oro för vad denna grupp ungdomar är inblandade i och Migrationsverket menar att de ibland söker asyl som täckmantel för att kunna ägna sig åt kriminalitet. Möjligen är detta en organiserad verksamhet (Uppgifter från Migrationsverket).

## De flesta får stanna

Det finns inga fullständiga uppgifter om hur stor andel av de hittills ca 7 000 asylsökande ensamkommande barn, som kommit till Sverige, som har fått tillstånd att stanna i landet.

Antalet asylsökande barn som beviljats uppehållstillstånd har under de senaste fem åren varierat mellan knappt 100 och drygt 200. Uppgifterna kan vara missvisande, eftersom en del av de äldre asylsökande ensamkommande ungdomarna hinner bli myndiga innan beslut om uppehållstillstånd fattas och därför inte finns med i statistiken om ensamkommande barn.

**Tabell 3.** Antal asylsökande ensamkommande barn som fått uppehållstillstånd 1997–2001

År	antal
1997	79
1998	158
1999	172
2000	238
2001	199

En uppföljning har gjorts för de ensamkommande barn och unga som sökt asyl under åren 1996–1998 och visar att de flesta beviljades uppehållstillstånd, men oftast av humanitära skäl respektive med tidsbegränsade uppehållstillstånd (UT) på grund av verkställighetshinder. De som har fått permanent uppehållstillstånd av dem som sökt asyl under åren 1996–1998 har varit 35, 57 respektive 55 procent av de ensamkommande barnen. Från år 1999 gavs inte längre tidsbegränsade uppehållstillstånd för barn. Därefter har de flesta enligt Migrationsverket fått permanent uppehållstillstånd.

**Tabell 4.** Slutliga beslut om beviljade uppehållstillstånd för de ensamkommande barn som sökt asyl under åren 1996–1998, per den 1/4-02

<b>Grunder för beslut</b>	<b>Antal beviljade av dem som sökte 1996</b>	<b>Andel beviljade av dem som sökte 1996</b>	<b>Antal beviljade av dem som sökte 1997</b>	<b>Andel beviljade av dem som sökte 1997</b>	<b>Antal beviljade av dem som sökte 1998</b>	<b>Andel beviljade av dem som sökte 1998</b>
<b>Asyl</b>						
Konventionsflyktingar	2	1%	4	2%	15	4%
Skyddsbehov	16	11%	14	8%	22	6%
Humanitära skäl	30	21%	69	41%	156	42%
<b>Delsumma</b>	<b>48</b>	<b>34%</b>	<b>87</b>	<b>51%</b>	<b>193</b>	<b>52%</b>
<b>Andra grunder</b>						
Tidsbegränsat UT pga. Verkställighetshinder	50	36%	46	27%	60	16%
Anhörigskäl	2	1%	6	4%	6	2%
Övrigt			3	2%	3	1%
<b>Delsumma</b>	<b>52</b>	<b>37%</b>	<b>55</b>	<b>33%</b>	<b>69</b>	<b>19%</b>
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>71%</b>	<b>142</b>	<b>84%</b>	<b>262</b>	<b>71%</b>

Handläggningstiderna för de ensamkommande barn och unga som sökte asyl under åren 1996–1998 (inklusive eventuell prövning i utlänningsnämnden i mellan ca 20 och 30 procent av ärendena) låg i genomsnitt mellan ca nio och 14 månader. För de ärenden som avslutades under åren 1999–2000 hade handläggningstiderna varit i genomsnitt runt sju månader. För år 2001 var den genomsnittliga handläggningstiden från asylansökan till beslut för ensamkommande barn ca fem och en halv månad.

Uppgifter saknas om hur stor andel av ensamkommande barn och unga som sökt asyl under senare år som fått permanent uppehållstillstånd.

Eftersom det är så få barn och unga som verkligen kommer hit på eget initiativ finns det barn som inget hellre vill än att få återvända. Samtidigt kommer denna önskan i konflikt med det ”uppdrag” som den unga upplever sig ha fått genom att ha blivit skickad hit och i många fall med en svår situation i hemlandet som gör det svårt för föräldrar eller andra att ta emot dem. Hessle (2000a) skriver att det behöver utvecklas metoder och vägar att hjälpa barn som vill återvända. Frivilligorganisationer som Röda Korset, Rädda Barnen och Sociala Missionen har bedrivit projekt och olika verksamheter för barn som vill besöka anhöriga eller pröva om de vill och kan återvända.

## Kontaktnät i Sverige och i hemlandet

Flertalet av de barn och unga som kommer ensamma till Sverige har någon anknytning till släkt eller vänner till familjen här. Som tidigare nämnts betyder inte det att de kommer till någon som de känner väl eller ens har träffat. Inte ens barn och unga som kommer till äldre syskon har alltid någon etablerad relation till dem. Beroende på bland annat hur länge de anhöriga varit i Sverige, var de befinner sig i exilprocessen och hur deras livssituation ser ut kan de unga ensamkommande släktingarna vara mer eller mindre välkomna.

En del barn och unga kommer helt ensamma. Det gör t.ex. gatu- och barnhemsbarn från Östeuropa, vilka saknar kontaktnät såväl i hemlandet som här.

Flera uppföljningar av ensamkommande barn har visat att det kan ta tid för dem att bygga upp ett kontaktnät i Sverige. Situationen skiftar naturligtvis mellan såväl individer som grupper. För många är det viktigt att umgås med andra som har samma etniska tillhörighet och liknande erfarenheter, medan andra är måna om att så snart som möjligt knyta svenska kontakter för att lättare komma in i det svenska samhället.

I en uppföljning av 11 ensamkommande ungdomar från olika länder sju år efter kommunplacering bestod deras nätverk fortfarande till största delen av vänner från den egna etniska gruppen, samt av familj och släkt som inte fanns i Sverige. I samband med kommunplacering ville ungdomarna i ålderna 16–25 år bo ensamma, efter att under asyltiden ha bott i gruppboende på förläggning. Det ledde ganska snart till ensamhet och isolering. Några hade vid uppföljningen sju år senare gift sig med en person från samma land och flertalet uppfattade det som viktigt att partnern har samma ursprung eller religion. De flesta planerade att stanna i Sverige (Wallin 2002).

Då barn och unga i asylutredningen uppgivit att de inte vet var deras föräldrar befinner sig visar erfarenheten att det inte är ovanligt att de faktiskt har kontakt med föräldrarna när de väl har fått permanent uppehållstillstånd.

I en undersökning som Integrationsverket genomförde i de åtta kommuner som 1998–2000 tagit emot flest ensamkommande barn framkom att merparten av 163 barn/unga som fått uppehållstillstånd (142 barn, 87 procent) hade kännedom om var deras föräldrar befann sig. Av dem var det 60 procent som också hade någon form av kontakt med föräldrarna. Åtta av barnen hade gjort besöksresor för att träffa föräldrarna i hemlandet eller annat land. Femton av barnen hade återförenats med sina föräldrar i Sverige, fyra i hemlandet och ett i tredje land (Ensamkommande barn, Integrationsverket 2001).

Återförening med föräldrarna kan numera i princip ske i Sverige bara för de barn och unga som har fått stanna av flyktingskäl eller skyddsskäl. För barn och unga som fått stanna av humanitära skäl förutsätts en eventuell återförening med föräldrar ske i hemlandet eller tredje land.

Även barn som inte får tillstånd att stanna kan ofta bli kvar under en längre tid i Sverige eftersom det inte finns ett tryggt sätt för dem att återvända eller någon som tar emot dem i hemlandet. Så är t.ex. fallet för gatu- eller barnhemsbarn från Östeuropa.

Från Migrationsverket, Integrationsverket, kommuner, gode män och frivilligorganisationer m.fl. betonas att arbetet med att underlätta kontakterna med hemlandet är av stor betydelse för de ensamkommande barnen. Oron för föräldrar och syskon i hemlandet och ovisshet om hur de klarar sig är ofta mycket påtaglig i ungdomarnas liv. Många plågas också av ilska och besvikelse över att de har blivit ivägsända hemifrån, även om de kan förstå att det fanns tungt vägande skäl.

## Förebyggande insatser

Så länge det finns förföljelse, oroshärdar och väpnade konflikter kommer människor att fly för att komma undan fara och söka sig en fristad någon

annanstans. Som redan nämnts drabbas civilbefolkningen och särskilt barn i större omfattning än tidigare i dagens konflikter. I krigsdrabbade områden i t.ex. Afrika, Mellanöstern, Mellan- och Latinamerika rekryteras pojkar i stor utsträckning som barnsoldater. Rörligheten mellan länder har ökat och människor från de flesta länder finns spridda i olika delar av världen – därmed finns det också kontakter att anknyta till när man behöver lämna sitt hemland.

Att skiljas från sina föräldrar är i regel uppsplitande för barn och unga, och att tvingas fly och komma till ett främmande land utan trygga vuxna är en stor psykisk påfrestning. Att barn kommer ensamma bör i möjligaste mån förebyggas.

Det stora flertalet barn som flyr från krigsdrabbade områden kommer som tidigare nämnts till flyktingläger och liknande i närliggande länder och lever ofta under mycket svåra förhållanden. Humanitära insatser i och omkring krigsdrabbade områden görs och är angelägna för att lindra nöden för barn och vuxna på flykt. Sådana insatser har också en stor betydelse för att förebygga att barn och unga sänds ensamma till Sverige. SIDA arbetar med humanitärt bistånd och konfliktförebyggande insatser. SIDA har också särskilda projekt med inriktning på att förbättra situationen för barn och unga i konfliktdrabbade områden och ge stöd till barn som blivit traumatiserade. Sådana insatser görs också från olika frivilligorganisationers sida.

När det gäller den grupp om f.n. 20-talet unga pojkar i övre tonåren som kommit från Östeuropa, företrädesvis Ryssland och Litauen, pågår ett samarbete mellan regeringarna i Östersjöländerna där bredare insatser för att stödja gatubarn och andra utsatta barn i Ryssland, Polen och de baltiska staterna diskuteras. Även i Östeuropa bedriver SIDA ett antal projekt för att på olika sätt stödja föräldralösa och socialt utsatta barn och unga.

I många fall bygger föräldrars och andras beslut att skicka iväg barn och unga till Sverige på felaktiga uppgifter om vårt land och möjligheterna att få stanna här. Korrekt information om de svenska flyktingreglerna bör spridas i de länder som de asylsökande kommer ifrån, t.ex. via SIDA-UD och ambasaderna. Även frivilligorganisationer som Rädda Barnen och Röda Korset/Halvmånen samt olika religiösa samfund som verkar bland flyktingar och andra utsatta folkgrupper ute i världen kan aktivt ges möjlighet att informera om den verklighet som väntar personer som vill fly till Sverige. Invandrarorganisationerna är också centrala när det gäller information till medlemmar och tidigare hemländer.

Det pågår således mycket arbete för att förebygga att barn kommer till Sverige ensamma, i form av internationellt samarbete, humanitärt och annat bistånd, information m.m. Utredningen vill betona vikten av sådana insatser.

## Förslag

Mot bakgrund av svårigheter att få fram uppgifter till kartläggningen föreslår utredningen att:

- Migrationsverket får i uppdrag att förbättra statistiken om *alla* ensamkommande barn som söker asyl och uppehållstillstånd av andra skäl, så att det går att följa utvecklingen vad gäller antalet barn som kommer, åldrar och kön, ursprungsländer, på vilka grunder de söker uppehållstill-



stånd, hur stor andel tillstånd som beviljas och på vilka grunder, handläggningstider, hur stor andel som har släktingar i landet m.m.

- Integrationsverket och kommunerna gör återkommande uppföljningar av de ensamkommande barnen, vad gäller återförening med föräldrar, kontaktnät här i Sverige och i hemlandet, psykisk och fysisk hälsa m.m.

# Samverkan och lagstiftning

## Uppdraget

I regeringens uppdrag till Socialstyrelsen och Migrationsverket ingår att:

Med utgångspunkt i gällande lagstiftning förbättra samverkan mellan myndigheter för att de barn som kommer ensamma till Sverige ska ges samma skydd och stöd som svenska barn och att barnets bästa alltid kommer i främsta rummet.

Utreda i vad mån det finns oklarheter i lagstiftningen. Vid behov ska författningsändringar föreslås.

/..

Uppdraget i denna del innebär också att på längre sikt se över hur samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer bör fungera och om det finns behov av ändringar i gällande regler, såsom i fråga om tillsyn av boendeformer.

Skrivningarna i denna del av uppdraget bygger på diskussioner i och synpunkter från en arbetsgrupp med representanter för Socialstyrelsen, Migrationsverket, Integrationsverket, Barnombudsmannen, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Vidare har synpunkter framförts från några kommuner/stadsdelar med stor erfarenhet av flyktingmottagande, Rädda Barnen, Barnläkarföreningens arbetsgrupp för flyktingbarn, ett tvärprofessionellt nätverk för ensamma flyktingbarn, de tidigare nämnda intervjuade experterna m.fl. Även skrivningar från berörda myndigheter och organisationer samt några projektrapporter från frivilligorganisationer har utgjort underlag.

## Problembeskrivning

### **Flyktingar, barn – och dessutom ensamma**

Barn och unga som kommer hit för att de tvingats lämna sitt hemland *tillsammans* med sina föräldrar bär ofta på svåra upplevelser från tiden före och under flykten, sorg och saknad på grund av uppbrott och separationer samt en oro för vad som ska hända nu och i framtiden. De är här för att vuxna i deras omgivning tagit beslut om att lämna hemlandet, beslut som de inte haft något inflytande över.

Genomgången i föregående avsnitt visar att barn och unga som kommer hit *utan* sina föräldrar också nästan alltid gör det för att vuxna har beslutat åt dem, och de har inte heller haft någon möjlighet att påverka beslutet (såvida det inte är barn som helt enkelt rymt hemifrån e.d.). De har sällan varit förberedda på att de måste ge sig av, vart de ska eller vad som väntar dem. Ibland har de farit illa på vägen hit. De är *dessutom* här utan det stöd som föräldrar kan ge – de står ensamma och har tvingats att skiljas från sina nära och kära. Mer än hälften av dem har någon anknytning till en släkting eller bekant, men inte nödvändigtvis någon som de känner väl eller som med glädje tar emot dem.

Barn och unga som kommer från annat land utan medföljande legal vårdnadshavare är

- traumatiserade (av separationen och ofta även av andra svåra upplevelser)
- utan egen önskan i främmande land
- ensamma (och känner sig ofta övergivna)
- osäkra på hur de ska tas emot
- oroliga för anhöriga i hemlandet.

Såsom underåriga utan vårdnadshavare saknar de också formellt

- rättshandlingsförmåga
- någon som bevakar deras rättigheter, socialt, juridiskt och ekonomiskt
- någon som är ansvarig för deras vård och omsorg.

I den svenska lagstiftningen regleras hur samhället ska ingripa när en underårig saknar eller behöver nya vårdnadshavare – då utses sådana. Skillnaden med de ensamkommande flyktingbarnen är att de eventuellt – och troligen – har vårdnadshavare någon annanstans, vilka inte kan bevaka och ta hand om den ungas intressen och behov här och nu. Därför kan inte nya vårdnadshavare eller förmyndare utses, utan i stället någon som tills vidare tillgodoser vissa aspekter av sådanas roll och ansvar. Lagstiftningen på området är gammal och inte anpassad till dagens situation, i synnerhet inte till de speciella förhållanden som gäller för ensamma flyktingbarn.

Att barn kommer till Sverige utan vårdnadshavare – i regel på vuxnas initiativ – är ett försök till *lösning på ett problem*, ofta att undkomma en farlig eller potentiellt farlig situation. Lösningen att komma eller skickas till ett annat land där det råder lugnare förhållanden *skapar* emellertid *nya och andra omfattande problem* för den unga – psykiska och existentiella problem som rör identitet, trygghet och framtid.

För det svenska samhället uppstår också nya problem på grund av att barn kommer hit ensamma, såväl humanitära som praktiska och politiska. *En rimlig målsättning bör vara att mottagandet här i landet i sig inte ska skapa nya problem för den unga* – inte spä på svårigheterna eller innebära ytterligare traumatisering.

### **Principiella svårigheter**

Ensamkommande barn berör både socialpolitiska och migrationspolitiska frågor.

Enligt barnkonventionen och svensk lagstiftning ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla beslut. Alla barn, även asylsökande, ska ha samma rättigheter och behandlas likvärdigt.

Det går emellertid inte att generellt säga att det är till barns bästa att vara i en relativ materiell trygghet som samtidigt innebär en känslomässig otrygghet, eller omvänt. Att tvingas vara ifrån sina föräldrar och sitt ursprung är i regel till men för barn, men för vissa barn ibland ändå relativt sett bättre än andra tänkbara alternativ.

Något som ytterligare komplicerar situationen är att den tolkning och praxis som växer fram i asylutredningar av ensamkommande barn och unga

ofta får återverkningar på migrationen i sig. En restriktiv hållning skapar humanitära problem för dem som kommit eller kan tänkas komma hit, samtidigt som även en generös hållning kan skapa humanitära problem, genom att fler barn och unga utsätts för den påfrestning som migration – och i synnerhet ensam migration i unga år – innebär. En större tillströmning av ensamkommande barn kan dessutom medföra svårigheter att hålla hög kvalitet i mottagandet. Att handla i enlighet med enskilda barns bästa här och nu kan således få konsekvenser som inte ligger i linje med barns bästa på en mer generell och långsiktig nivå.

Det som utmärker företeelsen ensamkommande flyktingbarn är således att

- det är en komplex fråga att bedöma vad som i grunden är ”barnets bästa” för framtiden, att få stanna eller återförenas med föräldrar/anhöriga i hemlandet
- hur de tas emot som individer här och nu kan få vittgående migrationspolitiska konsekvenser, längre fram, för andra barn och unga.

### **Problem i organisation och regelverk**

Bakgrunden till det aktuella regeringsuppdraget är oklarheter när det gäller ansvaret för mottagandet av ensamkommande asylsökande barn. I regeringsbeslutet sägs att det uppenbarligen finns svårigheter i samverkan mellan myndigheter när det gäller mottagandet av de ensamkommande barnen för att tillförsäkra dem skydd och stöd i enlighet med gällande lagstiftning.

Ansvar för ensamkommande flyktingbarn finns hos både staten och kommunerna. Det statliga ansvaret för migrationen innebär ett övergripande migrationspolitiskt ansvar, ett ansvar för enhetlighet i mottagandet av flyktingar och utredningar samt ett kostnadsansvar för asylsökande (och tillståndssökande av andra skäl), med vissa begränsningar. Det statliga ansvaret finns således både på en individuell och en generell migrationspolitisk nivå. Det kommunala och landstingskommunala ansvaret rör individuella insatser enligt socialtjänstlagen respektive hälso- och sjukvårdslagen för de ensamkommande barn som vistas inom kommunen/regionen. Förutom gränsdragningar mellan statligt och kommunalt ansvar uppstår här också frågan om gränsdragningar mellan olika kommuners ansvar samt kommunalt respektive landstingskommunalt ansvar.

Gränsdragningarna har tillkommit delvis av principiella men främst av praktiska skäl. Även om strävan är att skapa så tydliga gränser som möjligt, uppstår i regel frågor som inte förutsetts och som därför riskerar att bli föremål för gränstvister.

När det gäller kostnaderna råder grundprincipen att staten ska ersätta kommuner och landsting för de utlägg som de har för asylsökande samt för dem som söker uppehållstillstånd på grund av anknytning. Tolkningsfrågor kan uppstå om vilken typ av insatser som kommunerna kan få kostnadstäckning för. Det blir särskilt tydligt i avgränsningarna av kostnader för asylsökande respektive dem som ännu inte är asylsökande (respektive söker uppehållstillstånd av andra skäl), kostnader för dem som väntar på respektive fått uppehållstillstånd samt kostnader för barn och unga under 18 år respektive vuxna. Dessa övergångar representerar byte av kostnadsansvar eller form för ersättning. Gränserna i ersättningssystemen förstärker i sin tur tvisterna om ansvarsgränser.

Oklarheter och brister i ersättningsystemen som innebär att kommuner (och i vissa fall landsting) inte får kostnaderna för ensamkommande barn täckta av staten är uppenbarligen ett av huvudskälen till att samverkan mellan berörda myndigheter när det gäller de ensamkommande barnen inte fungerat tillfredsställande och med hänsyn till barnens bästa.

### **Bristerna har påtalats länge och av många**

Svårigheter och brister i samverkan och regelsystem för de ensamkommande barnen har påpekats från många håll under hela den tid som det kontinuerligt kommit ett större antal ensamkommande barn.

*Socialstyrelsen* hade i början av 1990-talet ett regeringsuppdrag att utreda hälsoläget bland flyktingbarn och ungdomar samt verksamheter för dem. I huvudrapporten *Flyktingbarn i Sverige, Socialstyrelsen 1990/91*, sammanfattades aktuell kunskap. Socialstyrelsens bedömning av tillgångar och brister redovisades och man gav förslag till ett bättre mottagande av barn och ungdomar som kom som asylsökande. När det gäller flyktingbarn utan vårdnadshavare redovisades en kartläggning som pekade på en rad brister i samhällets insatser. Bland annat konstaterades att det rådde betydande osäkerhet inom socialtjänsten om lämpliga placeringar av flyktingbarn utan vårdnadshavare och om ansvarsgränserna i förhållande till andra myndigheter, främst dåvarande Invandrarverket. Ytterligare problem som beskrevs var att barn som bott på Invandrarverkets grupphem blivit hämtade av släktingar som tagit dem hem till sig, ”trots personalens protester”. Så här skrev Socialstyrelsen 1991:

*”Den rättsliga fråga som härmed aktualiserats och som kräver en snabb lösning – både i förhållande till dessa barn och andra asylsökande barn utan vårdnadshavare – är vem som har rätt och skyldighet att skydda dem om det behövs samt om den nuvarande lagstiftningen är tillräcklig. Enligt den praxis som hittills tillämpats har asylsökande barn utan vårdnadshavare som vistas på invandrarverkets grupphem, eller i övrigt inom förläggningssystemet, inte varit omhändertagna enligt någon lag. Den uppkomna situationen kräver således klargöranden av lagtillämpning och ansvarsfördelning, främst mellan invandrarverk, kommuner, polis och god man (då sådan hunnit förordnas).”*

Dessa frågor, som 1991 krävde ”en snabb lösning”, kvarstår fortfarande såsom olösta.

Socialstyrelsen konstaterade också, i ett remissyttrande över departementspromemorian (Ds 1996:58) *God man för ensamma flyktingbarn*, att det råder oklarhet om gode mannens egentliga uppgifter och befogenheter samt uttalade att är önskvärt med en precisering av vad som avses med att ”vårda den underåriges angelägenheter”.

*Barnombudsmannen* (BO) har i flera sammanhang tagit upp bristerna när det gäller mottagandet av ensamkommande barn. I dokumentationen från BO:s flyktingbarnskonferens i november 1994 ”Se mig, hör mig” finns ett särskilt avsnitt om god man för ensamkommande barn, där det konstateras att lagstiftningen är förlegad och godmansåtagandet för begränsat. I avvaktan på lagändring bör även kontaktman eller kontaktfamilj enligt socialtjänstlagen utses. BO ansåg också att god man skulle förordnas för alla ensamkommande barn direkt efter ankomsten.

I ett remissyttrande 1996 över departementspromemorian (Ds 1996:58) God man för ensamman flyktingbarn förordade BO en översyn av godmansinstitutet i ett bredare perspektiv, bl.a. för att få fram klarare riktlinjer för i vilka fall som god man ska förordnas, hur skyndsamt en god man ska tillsättas och hur länge godmansförordnandet ska bestå. BO menade att det utöver god man också borde utses en vårdansvarig socialsekreterare för ensamkommande barn. Den ansvarige socialsekreteraren ska ha ansvaret för de sociala och ekonomiska insatserna. BO pekade också på att den nya regeln i utlänningslagen, att det offentliga biträdet i ett utlänningsärende samtidigt ska vara barnets ställföreträdare, är oklar när det gäller förhållandet till den gode mannens behörighet.

I ett remissvar 2002-02-15 på en departementspromemoria om tillfälliga uppehållstillstånd förordade BO familjehem med tillgång till vuxna förebilder som ett bättre alternativ för ensamkommande barn än gruppboende med tillgång till få vuxna och stor risk för isolering från det svenska samhället. Vidare sa BO att ”Det är hög tid att regeringen utreder det juridiska ansvaret för flyktingbarn utan vårdnadshavare och ger berörda myndigheter i uppdrag att utfärda tydliga direktiv för mottagandet och behandlingen av dessa, i praktiken, föräldralösa barn.”

Den parlamentariska *Barnkommittén* skrev i sin delrapport (SOU 1996:115) om Barnkonventionen och utlänningslagen: ”När det gäller placeringen av ensamkommande barn, är det kommitténs bestämda uppfattning att barn ska placeras i ett familjehem eller i en familjeliknande miljö. Att vissa äldre barn placeras i eget boende eller på folkhögskola, är inte acceptabelt. Detta gäller alla barn enligt barnkonventionens definition, således varje person under 18 år.”

*Rädda Barnen* har under många år på olika sätt påtalat brister i mottagandet av de ensamkommande barnen. I en rapport från 1995 om förordnande av god man för ensamkommande flyktingbarn konstaterades t.ex. att lagstiftningen på området är otidsenlig. Organisationen har vid ett flertal tillfällen tagit upp brister som rör god man, att barnen ofta bor hos släkt eller landsmän utan att de sociala myndigheterna utrett och godkänt hemmen, att det förekommer att barn försvinner från Migrationsverkets gruppboenden utan att någon vet vart de tar vägen, att det finns uppgifter om att ensamman barn utnyttjas i sexuell handel samt att barnen inte får adekvat eller tillräcklig barnpsykiatrisk behandling.

Rädda Barnen har vidare i såväl en skrivelse som i en uppvaktning till Socialstyrelsen tagit upp att Migrationsverkets dubbla roller att utreda och ifrågasätta barnets skäl att vara här och samtidigt skapa en förtroendefull relation i det sociala omhändertagandet inte går att förena samt leder till brister i rättssäkerheten för det enskilda barnet. Organisationen anser därför att myndigheternas ansvarsområden måste renodlas och tydliggöras. Migrationsverkets uppgift ska enbart vara att utreda asylskäl och socialtjänsten ska ha det entydiga ansvaret för att de ensamkommande barnen får bästa möjliga omhändertagande i form av boende och särskilt stöd.

Liknande synpunkter har framförts från *Barnläkarföreningens* arbetsgrupp för flyktingbarn. Gruppen menar att vården av ensamman flyktingbarn måste utformas på ett sådant sätt att barnen får möjlighet att bygga varaktiga och trygga relationer med vuxna föräldrasubstitut. Det betyder att förtroenden inte får föras vidare till dem som handlägger barnens asylansökan. Kra-

ven på institutionsvård bör enligt arbetsgruppen vidare vara att personalen har rimliga möjligheter att ägna barnen den uppmärksamhet de behöver och tillgodose deras behov. Personalen bör ha tillgång till handledning av barn- och ungdomspsykiatrisk kompetens. Gruppen menar att socialtjänsten har bäst förutsättningar att på ett varaktigt sätt tillgodose dessa krav. Barnläkarföreningens arbetsgrupp tar vidare upp frågan om åldersbestämning och påpekar att tillgängliga metoder har låg precision i övre tonåren och därför är av ringa värde. I den mån åldersbestämningar ändå anses nödvändiga ska de utföras i enlighet med Socialstyrelsens allmänna råd, vilket bl.a. innebär att en barnläkare med specialistkompetens ska ha det övergripande ansvaret.

Den *tidigare arbetsgruppen* kring mottagandet av de ensamkommande barnen som bestod av representanter från Migrationsverket, Socialstyrelsen, Integrationsverket och Svenska Kommunförbundet konstaterade också brister i mottagandet av de ensamkommande barnen vad gäller godmanskap, tolkning av lagstiftningen när det gäller ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna samt att barnens boende inte grundade sig på något formellt beslut. Gruppen, som från början var en referensgrupp knuten till Migrationsverkets interna projekt för att tillämpa FN:s barnkonvention inom ramen för verkets arbete, hade till uppgift att efter genomgång av gällande lagstiftning fastställa samtliga huvudmäns olika ansvarsförhållanden för utländska ensamkommande barn och att uppmärksamma eventuella behov av regelverksändringar. Gruppens arbete ledde dock inte till några formella ställningstaganden eller någon slutlig rapport.

Som ett resultat av Migrationsverkets interna utredningsarbete formulerade verket hösten 2001 ett utkast till ny praxis. I korthet skulle den innebära att alla ensamkommande barn skulle anmälas av Migrationsverket till socialnämnden enligt (dåvarande) 71 § SoL. Barnen skulle utredas av respektive socialnämnd enligt (dåvarande) 50 § SoL samt omhändertas enligt LVU. De ensamkommande barnen skulle av överförmyndaren i kommunen förses med god man som skulle kunna omvandla åtgärder enligt LVU till frivilliga insatser enligt SoL, samt söka asyl för barnets räkning om det var aktuellt. Först därefter skulle Migrationsverkets ansvar enligt LMA inträda och verket erbjuda boende om så behövdes. Detta låg i linje med de diskussioner som förts i den ovannämnda arbetsgruppen. Den föreslagna praxisen ledde som nämnts ovan till en reaktion från Svenska Kommunförbundet och hade inte börjat tillämpas vid tiden för det nu aktuella regeringsuppdraget.

## **Identifierade huvudproblem**

### *Behov av företrädare*

Den möjlighet som finns i dagens lagstiftning att utse en god man (om barnet har vårdnadshavare i hemlandet) som kan företräda och tillvarata de ensamkommande barnens intressen. I detta institut ryms en rad olika problem och brister, såväl mer principiella som praktiska, organisatoriska och ekonomiska, vilka påpekats från många håll:

- det tar ofta lång tid att utse god man
- det är inte klart vem som ska ta initiativ till att god man utses
- det kan uppstå frågor kring vilken kommun som har ansvar för att utse god man för ett visst barn (vistelsekommun)

- alla barn och unga får inte god man, t.ex. de som snart ska fylla 18 år
- god man kan behövas även efter 18-årsdagen
- det finns inte klart formulerat i vare sig lagstiftning eller föreskrifter vilka som är den gode mannens befogenheter och skyldigheter
- det finns ingen samlad utbildning för gode män för ensamma flyktingbarn
- det finns stora skillnader i gode mäns fullgörande av sina uppdrag
- en del gode män missförstår sitt uppdrag och lämnar uppgifter de i förtroende fått av barnet till asylutredningen
- en del gode män har för många uppdrag för att kunna uppfylla dem på ett tillfredsställande sätt
- det kan vara svårt för en god man att i praktiken bli entledigad från sitt uppdrag
- det kan vara svårt att rekrytera gode män med hänsyn till det ofta svåra och omfattande uppdraget och den ringa ersättningen.

### *De ungas boende, omvårdnad och trygghet*

Staten har genom Migrationsverket ett ansvar att erbjuda boende och daglig omsorg för ensamkommande barn och unga som är asylsökande. För detta finns särskilda barn- och ungdomsenheter vid Migrationsverkets mottagningsenheter. I praktiken bor många av barnen hos släktingar eller landsmän. Oavsett boendeform är det ett ansvar för socialtjänsten att ge annan form av bistånd till asylsökande. För barn som inte är asylsökande har socialtjänsten det fulla ansvaret. Här finns många gränsdragningsproblem, problem vad gäller kvalitet i omhändertagandet och huruvida lagstiftningen följs:

- socialtjänsten har inte alltid fått information om ensamkommande barn i kommunen – i släktinghem eller vid Migrationsverkets boende
- för många av släktinghemmen där barnen bor har ingen medgivandeutredning gjorts
- det är svårt att göra en medgivandeutredning när barnet redan bor i familjen
- det är inte säkert att släktinghemmet är en bra miljö för barnet
- det är inte ovanligt att slakten tar emot ett barn mer av plikt än vilja och ork
- socialtjänsten har inte alltid uppfattat barn och unga som bor på Migrationsverkets anläggningar som sitt ansvar
- det finns inga utredningar eller placeringsbeslut som ligger till grund för att barn bor på Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter
- för en del av de barn och unga som bor på Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter är det inte det bästa boendeanternativet
- Migrationsverket saknar möjlighet att hindra anhöriga att ta med sig ett barn från en anläggning
- Migrationsverkets ansvar för kost, logi och sysselsättning för de asylsökande ensamkommande barnen täcker inte deras omfattande behov
- det har uppstått tvister om vilken kommuns socialnämnd som har ansvar för ett visst barn, om barnet har vistats eller vistas i olika kommuner.



De ensamkommande barnens behov har därmed varit otillräckligt utredda och de har inte fått tillräckligt stöd i sin psykiskt pressade situation.

### *Ersättningsfrågorna*

Staten har det ekonomiska ansvaret för och ersätter kommuner och landsting för kostnader i samband med mottagandet av ensamkommande barn.

Vad gäller ersättningsfrågor har det bland annat framförts att:

- kommunerna inte får ersättning för utredningsinsatser, tolkhjälp m.m.
- kommunerna och landstingen inte får ersättning för insatser för ensamkommande barn innan de sökt asyl
- ersättningsbestämmelserna är inriktade mot kostsamma akuta åtgärder och inte mot förebyggande insatser
- ersättningssystemet för god man är otympligt
- det är inte preciserat vad god man ska ersättas för
- ersättningen till god man är låg
- det saknas precisering av vad kommunerna ska ersättas för vad gäller kostnader för godmanskapet
- kommunerna inte får ersättning för god man för ensamma flyktingbarn som söker uppehållstillstånd av andra skäl än asyl
- kommunerna har betydande administrativa kostnader för själva ansökningsförfarandet vad gäller ersättning för god man samt all övrig ersättning för insatser för de ensamkommande barnen.

### **Sammanfattningsvis**

Det behövs såväl omedelbara som långsiktiga åtgärder för de ensamkommande barnen, nämligen att:

- det omedelbart tillsätts någon som företräder deras intressen i vårdnadshavares ställe, med ett preciserat uppdrag anpassat efter de ensamkommande barnens specifika behov
- deras behov utreds allsidigt, oberoende av asylutredningen
- placering i lämpligt boende baseras på socialtjänstens utredning och beslut
- det tydliggörs vilken kommun som bär ansvaret för utredning och beslut
- ersättningssystemen utformas så att staten bär alla kostnader för de ensamkommande barnen.

# Ensamkommande barns behov av företrädare

## Bestämmelser om god man

### **Föräldrabalken**

*Föräldrabalken* (FB) skiljer mellan två ställföreträdarfunktioner för barn; vårdnad och förmyndarskap. Den som har vårdnaden, *vårdnadshavaren*, har ett ansvar för ett barns personliga förhållanden och ska bl.a. se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda (6 kap. 2 § FB). Vårdnadshavaren företräder också barnet i personliga angelägenheter. Vårdnaden om ett barn består till dess barnet fyller 18 år.

*Förmyndaren* å sin sida ska förvalta barnets tillgångar och företräda det i angelägenheter som rör tillgångarna (12 kap. 1 § första stycket FB). I övrigt företräder förmyndaren barnet när detta enligt lag inte ska göras av någon annan (tredje stycket).

*Om en förmyndare inte kan utöva förmyndarskapet* på grund sjukdom eller av annan orsak – t.ex. utlandsvistelse – ska överförmyndaren förordna en *god man* att i förmyndarens ställe vårda barnets angelägenheter (11 kap. 1 § första stycket FB).

Vidare ska god man förordnas i fall där en *underårig och ställföreträdaren har motstridiga intressen* (11 kap. 2 § FB). Det kan t.ex. gälla bodelning, skifte av dödsbo eller ingående av avtal om sammanlevnad i oskiftat bo, då det är fråga om en rättshandling eller en rättegång mellan den underårige och ställföreträdaren.

Enligt gällande rätt ska gode mannen alltså vårda den omyndiges angelägenheter *i förmyndarens ställe*. Enligt förarbetena övertar den gode mannen alla förmyndarens uppgifter beträffande den underåriges förmögenhet och person (prop. 1987/88:124 s. 162). Den gode mannen är dock inte i vårdnadshavarens ställe och ska med andra ord inte utöva den faktiska vårdnaden av barnet.

### **Lag om vissa internationella rättsförhållanden**

Bestämmelser om förmyndarskap och godmanskap med internationell anknytning finns bl.a. i lagen (1904:26) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmyndarskap, IÄL. Bestämmelserna i denna lag utgår från den s.k. nationalitetsprincipen i de delar som är aktuella här. Det är i första hand den stat där den underårige är medborgare som anses vara behörig att anordna förmyndarskap. Enligt 4 kap. 2 § IÄL kan dock förmyndarskap anordnas enligt svensk lag för utländska barn med hemvist här. Det kan ske om det efter en förfrågan genom Utrikesdepartementet (UD) till hemlandet framgår att förmyndarskapet inte kommer att anordnas där, eller om UD inte har fått svar på sin förfrågan inom sex månader.

För att *förmyndarskap* ska anses vara ordnat är det tillräckligt att föräldrar eller någon annan som betraktas som legal förmyndare för den omyndige

finns i hemlandet (Bogdan, Svensk internationell privat- och processrätt, 3:e uppl. s. 128).

Om barnet har förmyndare i sitt hemland kan i stället *god man* enligt 4 kap. 3 § andra stycket IÄL förordnas enligt 11 kap. 1 § första stycket FB.

### **Bestämmelser om god man före den 1 juli 1997**

Före den 1 juli 1997 kunde god man endast förordnas i *trängande* fall. Fram till dess att barnets rätt att stanna i Sverige hade prövats och barnet (om hon/han fick uppehållstillstånd) hade kommunplacerats ansågs nämligen barnet befinna sig i en sådan situation som föll in under begreppet ”trängande fall”. När den slutliga placeringen i kommunen var gjord ansågs emellertid barnet som regel inte längre befinna sig i en sådan situation och den gode mannen entledigades. Om ett trängande fall uppkom på nytt ansåg man att en ny god man skulle kunna förordnas för barnet. Det kunde emellertid ta tid innan ett beslut fattades. Eftersom barnet inte självt kunde agera kunde behövliga åtgärder under tiden i praktiken inte vidtas för barnets räkning. Kravet på att det skulle vara fråga om ett trängande fall kunde också medföra att ett ensamt flyktingbarn som efter kommunplacering behövde en god man inte kunde få någon sådan.

I praktiken vållade inte regleringen några större olägenheter, eftersom bestämmelsen gavs en något annat innebörd än dess ordalydelse närmast gav vid handen. Att den praktiska tillämpningen måste fjärma sig från lagtexten för att lagen skulle fylla sitt syfte bedömdes dock inte vara bra.

### **Bestämmelser efter den 1 juli 1997**

För att förbättra det rättsliga skyddet för i första hand ensam flyktingbarn – oavsett om barnet har hemvist här eller uppehåller sig mer tillfälligt – infördes den 1 juli 1997 en ändring i IÄL. Ändringen gjorde det möjligt att förordna en god man enligt samma regler som gäller för svenska barn. Begreppet *trängande fall* togs bort i lagstiftningen. Samtidigt infördes en bestämmelse att i de fall barnet inte har hemvist i Sverige, skulle barnets vistelseort vara avgörande för vilken överförmyndare som ska pröva frågor om godmanskap (prop. 1996/97:113 och 1996/97:LU17).

De ensamkommande barnen som kommer till Sverige har ofta sina föräldrar kvar någonstans i världen. Dessa är juridiskt sett fortfarande barnens vårdnadshavare och förmyndare. När de kommer till Sverige har barnen ingen medföljande förälder som kan föra deras talan eller tillvarata deras intressen. Barnen måste därför ”förses” med någon som kan företräda dem.

Idag förordnar överförmyndaren i barnets vistelseort som regel god man för barnen med stöd av 11 kap. 1 § första stycket FB, jfr. 4 kap. 3 § 2 stycket IÄL att i förmyndarens ställe vårda den omyndiges angelägenheter.

### **Brister i godmanskapet för ensamkommande barn**

Det finns inga klagande regler om vad som ingår i den gode mannens uppdrag att vara i förmyndarens ställe. Detta upplevs som en brist och behovet av ett förtydligande av de gode männens ansvar har framhållits vid ett flertal tillfällen såväl av frivilligorganisationer, myndigheter och inte minst av de personer som åtagit sig ett uppdrag att fungera som god man. Många

gode män påtar sig också t.ex. omvårdnadsrollen, trots att denna faller utanför uppdraget.

### **Behov av förbättringar**

Ensamkommande barn är en särskilt utsatt grupp som har ett klart behov av någon som kan företräda dem i olika sammanhang, såväl under asylutredningstiden som senare i introduktionsprocessen. Det är uppenbart att rättslaget måste klargöras vad gäller gode mannens uppdrag. Då det gäller god man enligt 11 kap. 1 § FB ”i förmyndarens ställe” tar man i första hand sikte på förmyndarens traditionella uppgift att förvalta den omyndiges tillgångar. De ensamkommande barnen har som regel inte några tillgångar att förvalta. De situationer som omnämns i föräldrabalken där en god man kan förordnas för barn är, som visats, inte anpassade till ensamkommande barn.

Enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) har asylsökande rätt att bo var de vill under väntetiden. I förarbetena till lagen finns ingen reglering kring de ensamkommande barnen (prop. 1993/94:94 och 1994/95:206). I praktiken bor de ofta redan hos släktingar innan socialtjänsten påbörjat utredningen av ärendet. Migrationsverket kan inte heller hindra att barn hämtas från en förläggning av släktingar eller någon annan. Det innebär att barn och unga riskerar att fara illa då ingen känner till vem de i själva verket blir utlämnade till.

Av föräldrabalken framgår att barn under 18 år är omyndiga (om de inte ingått äktenskap dessförinnan) och därför inte själva får fatta beslut om var de ska bo. I normalfallet är det vårdnadshavaren som fattar sådana beslut. När det gäller de ensamkommande barnen är det därför av största vikt att den här typen av beslut ryms inom företrädarens uppdrag. Om barnets släktingar inte respekterar företrädarens beslut är det också nödvändigt att företrädaren har rätt att bl.a. begära handräckning av polisen.

Såsom lagstiftningen är utformad idag är godmanskapet ett mycket begränsat uppdrag som inte är anpassat till de ensamkommande barnen och deras särskilda och omfattande behov. Mandatet är både oklart och begränsat, det saknas särskilda kompetenskrav och utbildning och det tar ofta alltför lång tid att utse god man. Samtliga dessa problem kräver en lösning – såväl på kort sikt som mer genomgripande och varaktigt.

Mot denna bakgrund är det angeläget att:

- en företrädare förordnas snabbt, om möjligt inom 24 timmar från det att myndigheterna får kännedom om det ensamkommande barnet
- företrädaren ges långtgående befogenheter inom sitt uppdrag
- det ställs krav på särskild kompetens när det gäller företrädare för ensamma flyktingbarn.

### **Långsiktiga förändringar och tillfälliga lösningar**

De förändringar som behövs för att tillgodose de ensamkommande barnens behov av företrädare med större befogenheter än godmanskapet innebär idag kräver lagändringar. Samtidigt behöver bristerna för barnen i dagens situation åtgärdas så snart som möjligt. Därför behövs också tillfälliga lösningar i avvaktan på ändringar i lagstiftningen.

De brister som kan avhjälpas på *kort sikt* inom gällande lagstiftning rör främst de gode männens *kompetens* och *vägledning* för deras insatser för de ensamkommande barnen samt *ersättningen* till gode männen via kommunerna. För att kunna rekrytera gode män med särskild kompetens som kan åta sig så pass kvalificerade uppgifter som att vara företrädare för ensamkommande barn krävs att de får en ersättning som motsvarar såväl kvalifikationer som uppdragets art. De behöver få vägledning om vilka frågor som till nöds kan hanteras inom ramen för uppdraget, i avvaktan på en mer permanent lösning, t.ex. i cirkulär från Svenska Kommunförbundet. Flera frivilligorganisationer har erbjudit sig att bistå med rekrytering och utbildningsinsatser när det gäller gode män för dessa barn. Med ett särskilt bidrag från staten skulle sådan rekrytering och utbildning troligen kunna komma igång relativt snart.

För att lösa problemen behövs emellertid en mer genomgripande *ändring av lagstiftningen* på området. Detta bör lämpligen vara en fråga för den särskilde utredare som har fått i uppdrag att utvärdera 1995 års förmynderskapsreform. De nödvändiga förändringarna av lagstiftningen kan antingen ske genom tillägg inom ramen för föräldrabalken (11 kap. FB), i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. eller genom att man skapar ett nytt institut.

### **Kompletteringar inom befintlig lagstiftning**

Ett alternativ är att inordna nya bestämmelser under ett särskilt avsnitt i föräldrabalken. Den särpräglade ställning som en företrädare för ensamkommande barn skulle ha i förhållande till vårdnadshavaren, gode män m.fl. i föräldrabalken talar emellertid emot att detta företräderskap knyts till den familjerättsliga lagstiftningen. Vad som också talar emot en sådan ordning är att det gäller en begränsad grupp av barn, som på grund av sin utsatta ställning har särskilda behov i förhållande till andra barn. De ändringar som krävs blir med andra ord så omfattande att de inte naturligt kan infogas i föräldrabalken. Däremot kan det vara lämpligt att företrädarens befogenheter i tillämpliga delar bestäms enligt föräldrabalken, när beslut fattas om angelägenheter i anslutning till vårdsnaden.

Ett annat alternativ är att komplettera lagen om mottagande av asylsökande m.fl. med bestämmelser om företrädare för ensamkommande barn. Vad som emellertid talar emot en sådan lösning är dels att LMA:s grundläggande syfte skiljer sig från det som bär upp tanken om ett övergripande företräderskap för barn, dels att LMA inte gäller dem som fått uppehållstillstånd.

### **Förslag om ett nytt institut**

Ett tredje alternativ är att samla reglerna för företrädare för ensamkommande barn i en särskild lag. Det har fördelen att ge enhetlighet som underlättar tillämpningen när det gäller att ordna med företrädare för såväl underåriga flyktingar som för barn utan vårdnadshavare som ansöker om uppehållstillstånd eller söker asyl. En sådan sammanhållen lag skulle t.ex. kunna benämnas Lag om företrädare för ensamkommande barn.

Som jämförelse kan nämnas lag (1999:997) om särskild företrädare för barn. I förarbetena till den lagen diskuterades olika alternativ för att säkerställa att barn tillförsäkras någon utomstående person som träder i vård-

nadshavarens ställe och fullgör uppgiften att tillvarata barnets intressen och tillgodose barnets rättigheter i de aktuella ärendena (prop. 1998/99:133). I det fallet bedömdes det inte vara lämpligt att lagtekniskt bygga vidare på någon av de förekommande regelsystemen för domstols och överförmyndares beslut. De bestämmelser som finns i föräldrabalken om god man gav inte heller tillräckliga möjligheter att ingripa till skydd för barnet. Utredningen stannade därför vid att föreslå en helt ny lag då det inte fanns någon annan lagstiftning som kunde lösa de aktuella problemen.

En viktig omständighet är att lagstiftaren inte har varit helt konsekvent då det gäller vårdnadshavarens respektive förmyndarens ställföreträdarskap/behörighet. I de flesta författningar som rör barn stadgas att endast vårdnadshavaren är behörig att söka barnbidrag, studiebidrag m.m. För ensamkommande barn som fått uppehållstillstånd finns ingen vårdnadshavare tillgänglig som kan hjälpa barnet i sådana angelägenheter. Den bristande konsekvensen torde heller inte praktiskt kunna åtgärdas inom ramen för gällande lagstiftning, eftersom regelmassan i så fall skulle bli alltför spridd och därmed svårtillämpad. Tvärtom talar även detta för att ny lagstiftning, t.ex. liknande den i Finland, är den bästa lösningen.

### *Finländsk lag*

I Finland antogs 1999 en ny ”lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande”, där asylsökande barn tas upp på ett utförligt sätt. För barn som anlant till Finland utan vårdnadshavare eller annan laglig företrädare, och som ansöker om uppehållstillstånd eller asyl, kan det förordnas en företrädare. Företrädaren ska föra vårdnadshavarens talan i ärenden som gäller barnet som person och barnets tillgångar. Företrädaren ska däremot inte ansvara för barnets omedelbara dagliga vård, uppfostran eller annan omvårdnad. I lagen fastställs företrädarens uppgifter och behörighet att företräda barnet i alla sammanhang. Genom fullmakt från företrädaren biträder ett offentligt biträde barnet i asylärendet.

### **Slutsats**

Den *sammanvägda slutsatsen* av det nu förda resonemanget är att det behövs både kortsiktiga och mer varaktiga lösningar av frågan om företrädare som bevakar de ensamkommande barnens rättigheter och ger ett adekvat stöd i deras personliga angelägenheter.

Det råder ingen tvekan om att det utifrån de ensamkommande barnens särskilda situation behövs en genomgripande förändring av dagens godmansinstitut eller något som ersätter det. Även om den generella strävan är att undvika särlagstiftning har de ensamkommande barnen så speciella förhållanden att deras behov lämpligast hanteras i en ny lagstiftning. Om reglerna samlas i en lag blir det också enklare och mer pedagogiskt och därmed en säkrare tillämpning. I förlängningen kan det också tänkas att erfarenheterna visar att barnens situation är än mer juridiskt komplex än vad som nu kan överblickas eller förutses. Om deras situation hanteras i ett samlat regelverk är det enklare att senare fylla på med kompletterande regler.

## Ett nytt institut

Ett eventuellt nytt institut med företrädare för ensamkommande barn bör omfatta följande:

- *Definitioner*

Vid definition av ensamkommande barn kan UNHCR:s riktlinjer tjäna som ledning:

*An unaccompanied child is a person who is under the age of eighteen years, unless, under the law applicable to the child, majority is attended earlier and who is "separated from both parents and is not being cared for by an adult who by law or custom has responsibility to do so". (Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, 1997)*

- *Förordnande av företrädare*

Det är angeläget att företrädaren förordnas inom en mycket kort tidsrymd, t.ex. inom 24 timmar från det att myndigheterna får kännedom om att ett barn anlant till Sverige utan vårdnadshavare.

- *Företrädarens behörighet/befogenheter*

Enligt finländsk förebild bör vi i Sverige reglera företrädarens rätt att föra sådan talan som vårdnadshavaren skulle ha haft, att bevaka barnets intressen samt att bestämma var barnet ska vistas medan asylprocessen pågår.

Mot bakgrund av det tidigare sagda bör i vart fall nedan beskrivna uppgifter anses vara en del av uppdraget utan att det behöver detaljregleras i lagen, eftersom det närmast blir en fråga som kan diskuteras i lagförarbetena.

En sådan diskussion kan t.ex. avse nödvändigheten av att företrädaren träffar barnet snarast efter förordnandet för att bland annat förklara sin roll och skapa förtroende. Därtill kommer uppgiften att vara vuxenstöd och närvara vid samtal i samband med asylutredningen, hålla fortlöpande kontakt med det offentliga biträdet, få kontakt med anhöriga i Sverige och/eller i hemlandet, medverka i planeringen inför framtiden tillsammans med socialtjänsten och handläggarna på Migrationsverket, motta delgivning av beslut och diskutera ett eventuellt överklagande med det offentliga biträdet samt avgöra på vilket sätt eventuella tillgångar som barnet haft med sig ska förvaltas. Därtill kommer också att medge familjehemsplacering och uppgiften att om nödvändigt begära polishandräckning. Efter uppehållstillstånd bör företrädaren medverka i introduktionen av barnet eller den unga i kommunen. Längre fram under barnets vistelse kan det också bli aktuellt att välja skola, söka pass, ansöka om studiebidrag, teckna lägenhetskontrakt, öppna bankkonton etc.

Utredningen har valt att i detta skede inte ta med uppgiften "att söka asyl" som en del av företrädarens uppgifter. Frågan belyses i ett särskilt avsnitt med en kort redovisning av internationell och inhemsk lagstiftning. Med hänsyn till frågans komplexitet bör detta utredas ytterligare innan det går att ta ställning till om denna uppgift ska ingå företrädarens uppdrag.

- *Vem som kan bli företrädare*

Krav på lämplighet, adekvat kompetens, utbildning, kulturkompetens, språkkunskaper m.m. bör preciseras. Uppgiften är så pass komplex och

kvalificerad att såväl gedigen grundkompetens i t.ex. olika människovårdande yrken som särskild utbildning behövs.

- *Ersättning till företrädaren*

Kvalificerade uppgifter kräver en skälig arvodesnivå. Ersättningsystemen bör förenklas i förhållande till dem som finns idag.

- *Konkurrens*

Det är viktigt att de olika aktörernas förhållande till varandra klargörs. Det gäller företrädare, fadder och kontaktperson enligt socialtjänstlagen respektive offentligt biträde enligt olika stödförfattningar: lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) m.fl.

Det har uppmärksammats att det i dagens lagstiftning finns risk för förvirring och kollision mellan den gode mannen och det offentliga biträdet för ensamkommande barn, vilka båda enligt föräldrabalken respektive utlänningslagen har till uppgift vara barnets *ställföreträdare* i asylprocessen, utan att deras inbördes förhållande blivit klargjort.

- *Företrädarskapets längd, förlängning och upphörande*

Det behövs klargörande av när uppdraget upphör, dels i normalfallet (18 år) och dels vid en eventuell förlängning av tiden (fram till t.ex. 21-årsdagen). Viktigt att klargöra är också vad som händer med företrädarskapet om ett barn flyttar till en annan ort, antingen inom kommunen eller till en annan kommun. Ska den förordnade företrädaren entledigas i något av dessa fall och en ny företrädare förordnas?

- *Fullmakt*

Många har påtalat att företrädare för ensamkommande ungdomar kan behövas även efter myndighetsåldern, i synnerhet om de inte har varit länge i landet. Om det finns behov av fortsatt bistånd efter 18 års ålder löses detta lämpligen genom att den unga ger företrädaren fullmakt att bistå henne/honom t.ex. fram till 21-årsdagen.

## **Utvärdering av förmyndare, gode män och förvaltare**

Regeringen har uppdragit åt en särskild utredare att utvärdera 1995 års förmyndarskapsreform (Dir. 2002:55). I uppdraget ingår bl.a. att utredaren ska följa upp lagändringarna och överväga om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att stärka skyddet för de ensamkommande barnen.

## **Förslag**

Utredningen föreslår följande vad gäller företrädare för de ensamkommande barnen:

1. Genomgripande *lagstiftningsförändringar* för att skraddarsy ett företrädaruppdrag för dessa barn. Ett nytt institut med företrädare för ensamkommande barn med långtgående ansvar och befogenheter föreslås.

Utredningens förslag är att regeringen överlämnar den del av rapporten som behandlar frågan om företrädarskap för ensamkommande barn till den särskilde utredare som utvärderar 1995 års förmyndarskapsreform.



2. *Omedelbara insatser* (som en nödlösning) i avvaktan på ovannämnda utredning för att

- förbättra rekryteringen av gode män
- utbilda gode män
- ge vägledning om vad som bör ingå i deras uppdrag
- höja och precisera ersättningen till gode män.

Detta kan ske i samverkan mellan Svenska Kommunförbundet, Barnombudsmannen, överförmyndarnämnder samt i samarbete med frivilligorganisationer.

Utredningen föreslår att regeringen avsätter medel till ett särskilt projekt för rekrytering och utbildning av gode män.

# Samverkan för de ensamkommande barnens bästa

I regeringsuppdraget betonas att barnens bästa enligt FN:s barnkonvention ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Flera av konventionens artiklar är relevanta för ensamkommande barn. Artikel 22 handlar specifikt om mottagandet av dessa barn:

*1. Konventionsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn, som söker flyktingskäl eller anses som flykting i enlighet med tillämplig internationell eller nationell rätt och tillämpliga förfaranden och oberoende av om det kommer ensamt eller är åtföljt av sina föräldrar eller någon annan person, erhåller lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet av de tillämpliga rättigheter som anges i denna konvention och i andra instrument rörande mänskliga rättigheter eller humanitär rätt, som nämnda stater tillträtt.*

*2. För detta ändamål skall konventionsstaterna, på sätt de finner lämpligt, samarbeta i varje ansträngning som görs av Förenta Nationerna och andra behöriga mellanstatliga organisationer eller icke-statliga organisationer som samarbetar med Förenta Nationerna, för att skydda och bistå ett sådant barn och för att spåra föräldrarna eller andra familjemedlemmar till ett flyktningbarn i syfte att erhålla den information som är nödvändig för att barnet skall kunna återförenas med sin familj. I de fall då föräldrar eller andra familjemedlemmar inte kan påträffas skall barnet ges samma skydd som varje annat barn, som varaktigt eller tillfälligt berövas sin familjemiljö av något skäl, i enlighet med denna konvention.*

## Ur barnets perspektiv

### Grundläggande behov

För det enskilda barnet/den unga är det viktigt att få sin sak rättvist prövad, få göra sig hörd och bli lyssnad på, bli respektfullt och adekvat bemött i förhållande till sin ålder, få veta vad som sker och varför samt att beslut fattas skyndsamt utifrån en sammansatt bedömning av vad som kan vara barnets bästa.

Det är också viktigt att få trygg omsorg och omvårdnad, stöd i sin utveckling, en lämplig social miljö samt såväl medmänskligt som professionellt psykologiskt stöd – i den psykiskt påfrestande situation som barnet/den unga befinner sig i och för bearbetning av många gånger svåra känslor och erfarenheter. Det är också viktigt för den unga att kunna få veta något om den närmaste framtiden.

Ur barnets/den ungas perspektiv är det *inte* intressant hur ansvaret för olika insatser eller kostnader fördelas – det är en praktisk fråga för samhället att lösa.

Ett barn som kommer hit utan vårdnadshavare har, förutom att få någon som företräder dess intressen, omedelbara behov av lämpligt *boende, omvårdnad och trygghet*. För både barnets och samhällets del finns det också

ett behov av att utreda varför barnet är här, om det har skäl att få stanna och vad som är barnets bästa inför framtiden.

### **Utredningar om barnets behov och om tillstånd att stanna**

Det behövs således *dels* en utredning av barnets omedelbara behov samt en planering för såväl den närmaste tiden som mer långsiktigt, *dels* en asylutredning om barnet har sökt asyl. Båda dessa utredningar ska utgå från vad som är barnets bästa, men det finns ändå intressen som kan komma i konflikt med varandra.

Även om det vore till barnets bästa tillåter inte alltid de grunder på vilka man kan få uppehållstillstånd i Sverige att barnet får stanna. Gatubarn eller allmänt försummade barn hör t.ex. till dem som i regel saknar godtagbara grunder för uppehållstillstånd. Omvänt kan det finnas skäl för barnet att få stanna, samtidigt som det ur andra synvinklar inte är säkert att det egentligen innebär barnets bästa, i synnerhet om det betyder att det inte finns möjlighet till familjeåterförening.

Uppgifter som är viktiga att känna till för att kunna stödja barnet på bästa sätt under asyltiden är kanske samtidigt sådana som påverkar bedömningen av deras rätt att få stanna negativt. Barn ger ibland knapphändiga eller felaktiga uppgifter, ändrar sina uppgifter eller uppger olika saker till olika personer, kanske för att de blivit tillsagda att för asylutredaren lägga fram en viss berättelse. De saknar själva möjlighet att veta och förstå att det faktum att de då inte bedöms som trovärdiga ligger dem i fatet. Att oriktiga berättelser förekommer medför dessutom att även andra ensamkommande barns trovärdighet ifrågasätts, vilket kan stärka den psykiska press som dessa barn redan lever under.

Det är viktigt för barnet att asylutredningen leder till ett snabbt beslut, samtidigt som det också kan ligga i barnets intresse att eftersökningen av hennes/hans föräldrar eller andra trygga mottagare i hemlandet ger resultat – och det kan ta tid.

Asylutredningen – och den osäkerhet barnen lever i i väntan på besked – kan på så vis komma att stå i strid med barnens behov av trygghet och omsorg här och nu. Det är komplikationer som till stor del är ofrånkomliga och som vi måste leva med.

## **Boende, omvårdnad och trygghet**

### **Nuvarande förhållanden**

När det gäller asylsökande ensamkommande barn har Migrationsverket enligt LMA ansvar för kost, logi och sysselsättning. Även barn som söker uppehållstillstånd av andra skäl omfattas till vissa delar av LMA.

Kommunernas socialnämnder har enligt socialtjänstlagen (SoL) ett socialt ansvar för alla barn som bor i kommunen, oavsett om de har uppehållstillstånd eller inte.

Migrationsverket har ansvar för asylutredningen och socialtjänsten enligt SoL för utredningar om barn då någon åtgärd av socialnämnden kan komma att behövas. Vad som skapat otydlighet i ansvarsfrågorna är att LMA vid asylansökan ”tar över” delar av SoL (vad gäller biståndsfrågorna) samt att Migrationsverket därför gjort en social utredning om de asylsökande barnen. Formuleringen i 2 § LMA att Migrationsverket ska ha *huvudansvaret* för

mottagande av utlänningar har skapat osäkerhet – hos såväl Migrationsverket som kommunerna – om hur långt Migrationsverkets ansvar sträcker sig för just dessa barn, var socialtjänstens ansvar tar vid samt vilken kommun som i så fall ska träda in.

Det har nämligen också funnits oenighet om vilken kommun som är att betrakta som *vistelsekommun*, då ensamkommande barn ankommit till en kommun, anmält sin närvaro vid Migrationsverket i en annan och bott i en tredje – eller flyttat runt. Det har lett till diskussioner och tvistigheter om vilken kommun som ska anses behöva ta på sig ansvaret för ett visst ensamkommande barn – ibland med följderna att ingen har tagit ansvaret.

När det gäller barn och unga som själva ”placerat sig” hos släktingar har det ofta rått förvirring om formerna för prövning av detta, då socialtjänsten ställts inför redan fullbordat faktum eller överhuvudtaget inte fått information om att ett ensamt asylsökande barn varit bosatt i kommunen. En del kommuner som har informerats om ett ensamkommande barn har uppfattat det som att deras ansvar inskränkt sig till att utreda ett eventuellt medgivande enligt 6 kap. 6 § SoL och att Migrationsverket haft allt övrigt ansvar för dessa barn, så länge ingen anmält att de riskerar att fara illa.

När det gäller ensamkommande barn har Migrationsverket utvecklat ett särskilt anläggningsboende, gruppboende i s.k. barn- och ungdomsenheter (bu-enheter). Sedan december 2001 finns en bu-enhet i var och en av verkets fem regioner. Arbete pågår för att utveckla bu-enheterna så att de ska kunna bli godkända som s.k. hem för vård eller boende. Enligt LMA får asylsökande själva avgöra var de vill bo. De flesta ensamkommande barn bor i s.k. eget boende, dvs. oftast hos släktingar eller någon annan anknytning här i landet.

Ett grundläggande problem med de ensamkommande barnens boende är att det ofta inte har varit grundat på någon utredning/bedömning av vare sig barnets behov, lämpligheten i eventuella släktinghem eller något formellt beslut. Migrationsverket har därmed inte heller haft möjlighet att hindra barn från att på eget eller annans initiativ lämna ett gruppboende eller bosätta sig hos släktingar. Det har förekommit att personer som sagt sig vara släktingar fört bort barn utan att Migrationsverket vare sig kunnat kontrollera riktigheten i uppgifterna eller hindra att så sker, även om lämpligheten bedömts som tveksam. Barn och unga har därmed löpt risk att utsättas för utnyttjande av olika slag och flera barn har också försvunnit från Migrationsverkets anläggningar. Dessa problem och förslag till lösningar togs bland annat upp i Migrationsverkets interna utredning (Barn i utlänningsärenden).

Flertalet ensamkommande barn har redan bott hos en släkting eller annan landsman när de tagit kontakt med Migrationsverket. Rutinerna har varit olika i olika regioner vad gäller information till socialtjänsten i aktuell kommun om de barn som bott i ”eget boende” eller i Migrationsverkets gruppboenden. Även där anmälan har gjorts till socialnämnden har variationen varit stor när det gäller socialtjänstens eventuella utredningar och hur omfattande dessa varit.

Det har från olika håll påtalats att det begränsade ansvar som Migrationsverket haft för de barn och unga som bott i verkets gruppboenden inte har varit tillräckligt för att tillgodose de ensamkommande barnens behov.

Ytterligare en komplikation med Migrationsverkets gruppboenden har varit att det inte finns någon instans som utövar tillsyn över dessa. Dessutom har såväl andra myndigheter som verket självt konstaterat att myndighetens ansvar för asylutredningen kan kollidera med uppgiften att erbjuda boende och omvårdnad. I Migrationsverkets utredning om barn- och ungdomsenheternas utveckling sägs att det finns risk att myndighetsperspektivet blir dominerande och att boendepersonalen får en alltför kontrollerande och rapportrande roll i förhållande till det enskilda barnet. Migrationsverket arbetar med att åtgärda dessa brister – omvårdnad och myndighetsutövning har verksamhetsmässigt skilts åt och frågan om tillsyn är tänkt att lösas genom att verket utövar egen tillsyn över sina verksamheter enligt samma princip som Statens Institutionsstyrelse.

### Överväganden

Enligt socialtjänstlagen har kommunerna ett övergripande ansvar för att barn och unga ska kunna växa upp under goda förhållanden samt ett särskilt ansvar för barn som av olika skäl kan behöva insatser från socialnämndens sida. Ansvaret är detsamma för *alla* barn som vistas i kommunen. Med utgångspunkt från normaliseringsprincipen ska de regelverk och de institutioner i samhället som skapats till skydd av barn i allmänhet så långt möjligt omfatta även utländska barn som vistas här utan att vara bosatta i Sverige.

Utgångspunkten bör vara att, så långt som möjligt, behandla de barn som kommer till Sverige utan medföljande vårdnadshavare på likvärdigt sätt som samhället i övrigt gör med barn vars vårdnadshavare av olika anledningar inte kan utöva sitt vårdnadshavarskap. Det är också i linje med utvecklingen på andra samhällsområden när det gäller asylsökande. Staten har slutat att bedriva hälso- och sjukvård, skolor m.m. i Migrationsverkets regi. Sådant handhas numera av de institutioner som normalt är ansvariga för dessa verksamheter.

Under de senaste decennierna har många kommuner tagit emot flyktingar och asylsökande – däribland många barn, varav ett förhållandevis litet antal har saknat vårdnadshavare här. Normaliseringsprincipen och det faktum att alla kommuner kan beröras av mottagandet av flyktingbarn gör att det är viktigt att kommunerna utvecklar sin kompetens och sina resurser för denna uppgift. Det är ett angeläget och långsiktigt arbete för kommunerna, i samarbete med och med stöd av Socialstyrelsen, Migrationsverket och Integrationsverket.

De ensamkommande barnen är således en förhållandevis liten del (mindre än fem procent) av alla asylsökande barn som kommer till kommunerna. Det som skiljer dem från övriga flyktingbarn är det faktum att de saknar föräldrar här som kan stå för trygghet, tillvarata deras intressen och hävda deras behov. De står *helt ensamma* i en för dem otrygg och oviss tillvaro. Den mycket utsatta och pressade situation som dessa barn därmed befinner sig i innebär att det är av yttersta vikt att samhällets omhändertagande har hög kvalitet, kan erbjuda barnen skydd och kan granskas utifrån, genom företrädare/gode män och tillsynsmyndigheter.

Det utrymme som socialtjänstlagen ger att tolka begreppet vistelsekommun har gjort att kommuner kunnat tvista om vem som ska ta ansvar för dessa barn. Samtidigt har små kommuner framhållit att det innebär svårig-

heter att bygga upp och upprätthålla adekvat kompetens för denna uppgift. Därmed har barnens situation i vissa fall försvårats allvarligt.

Sammantaget betyder detta att det är nödvändigt att finna en särskild lösning för de barn som kommer hit utan vårdnadshavare.

Flera förhållanden som beskrivits ovan talar för att en tydligare ansvarsfördelning är nödvändig mellan staten (Migrationsverket) och kommunerna när det gäller de ensamkommande barnen.

Migrationsverkets ansvar bör begränsas till asylutredningen och till att sluta avtal med kommunerna om mottagande av ensamkommande barn. Ansvaret för allt övrigt vad gäller mottagandet av de ensamkommande barnen bör ligga på socialtjänsten. Socialtjänsten bör alltså ansvara för att utreda barnens behov, sörja för deras boende och omvårdnad samt för bistånd i andra former. Det innebär en renodling och förtydligande av roller som stärker de ensamkommande barnens rättssäkerhet, då asylutredningen respektive socialtjänstens utredning med sina helt olika syften kan hållas åtskilda.

Att möta, utreda och stödja ensamkommande barn i socialtjänsten kräver särskild kompetens. De ensamkommande barnens situation skiljer sig på ett grundläggande sätt från andra asylsökande barns – nämligen i separationen från båda föräldrarna och att de är helt ensamma. Förutom att de är asylsökande, ofta med traumatiska upplevelser, har de också speciella svårigheter genom att de saknar föräldrastöd och den trygghet som föräldrar kan ge. Det gäller även om de har kommit till släktingar, eftersom de sällan har några starkare band till dessa. De känner sig många gånger svikna och övergivna för att de skickats iväg hemifrån. Problemen är på samma gång gemensamma och vitt skilda för olika barn och unga. Så gott som alla är här ofrivilligt. Några är svårt traumatiserade barn från krigsdrabbade områden, som chockartat skilts från sina föräldrar. Andra har en upplevelse av att ha fått ett uppdrag som kan kännas övermäktigt, men som de inte får svika. Vissa känner att ansvaret för hela familjens existens vilar på att de ska lyckas övertyga myndigheterna här om att få stanna, kanske med en identitet som inte är deras egen. Några har förts hit för att utnyttjas eller riskerar att bli utnyttjade på olika sätt. Andra har sökt sig hit för att de blivit övergivna eller farit illa hemma. Att förstå varje barns situation, bedöma vilket stöd barnen behöver samt söka och etablera kontakt med anhöriga och sociala myndigheter i deras hemländer är viktiga delar i arbetet. Det tar tid att bygga upp insikt om och erfarenheter av dessa komplexa frågor samt också att etablera det kontaktnät som behövs i arbetet, med andra instanser, organisationer och hemländer.

Särskild kompetens krävs också för socialtjänstens utredning av hur boendet ska ordnas för dessa barns bästa. Familjehemsutredningar och placeringar ska göras för ensamkommande barn som ska bo i familj och det gäller såväl asylsökande som tillståndssökande barn. Det är barnets behov som ska avgöra socialtjänstens bedömning av om det ska placeras i familjehem eller hem för vård eller boende (som kan drivas av såväl offentliga som privata huvudmän).

För flertalet asylsökande ensamkomna barn finns någon person från hemlandet här, hos vilken föräldrar eller andra planerat att barnet ska bo. Det är av stor betydelse för barnen att de i en allmänt okänd och otrygg situation kan komma till någon som talar deras språk, känner deras föräldrar och ibland också deras historia. I många fall är det sådana aspekter som

överväger vid bedömning av lämpligheten i att barnet bor hos släktingar, även om annat skulle tala emot det. Det senare kan vara sådant som familjens materiella villkor, graden av integration i det svenska samhället, deras egen migrationsprocess, m.m. I vissa fall kan ett boende i en sådan familj, under förutsättning att familjen ges särskilda stödinsatser, vara en bättre lösning än gruppboende. I andra lägen är tvärtom en placering i gruppboende att föredra utifrån en bedömning av barnets bästa. I vissa fall tar den tilltänkta familjen emot barnet av plikt och på grund av lojalitet med dess föräldrar, trots att det innebär svårigheter och kanske en för stor belastning i familjens egen situation.

Att göra avvägningar om barnets bästa med hänsyn till både gängse krav på familjehem och varje barns speciella situation är med andra ord en grannliga uppgift som kräver goda kunskaper och bred erfarenhet. Socialtjänstens erfarenheter visar att det är en viktig pedagogisk uppgift att informera släktingar om svenska myndigheters ansvar och bestämmelser när det gäller barn (Andersson 2001). De har ofta svårt att förstå och acceptera socialtjänstens vilja till insyn i familjens förhållanden i samband med placering av barn. Särskilda insatser behöver utvecklas för att informera och stödja familjehem samt stödja och följa upp enskilda barn.

För att förbättringar ska kunna ske i mottagandet av ensamkommande barn behöver specifik kompetens byggas upp i kommunerna samt särskilda verksamheter som är avpassade efter dessa barns behov. I många kommuner dit det mycket sporadiskt kommer ensamma asylsökande barn är det svårt att bygga upp och framförallt upprätthålla adekvat kompetens för uppgiften. Det finns kommuner som under lång tid mött svårigheterna och i särskilda projekt utvecklat kunskapen och verksamheten när det gäller att ta emot och stödja ensamkommande barn (och de familjer som de bor i). Deras erfarenheter visar vilken stor betydelse det har att socialarbetarna är trygga i sin roll och kompetens för att kunna hantera komplexiteten i dessa ärenden. Det talar för att man bör koncentrera kompetensen till några kommuner som samtidigt kan arbeta konsultativt gentemot andra kommuner i dessa frågor.

## Insatser för återanknytning/återförening

Enligt barnkonventionens artikel 9, punkt 3, ska konventionsstaterna respektera rätten för det barn som är skilt från sina föräldrar att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då det strider mot barnets bästa.

Rädda Barnen har i flera rapporter tagit upp att de ensamkommande barnens och ungdomarnas möjlighet att återknyta till sin bakgrund och sin familj många gånger är en förutsättning för att komma vidare i utvecklingen. Gunnarsen (1997) menar t.ex. att det är viktigt att från första stund arbeta med varje ensamkommande barn för att upprätthålla kontakten med hemlandet och med livet före flykten, för att de inte ska bli "hängande mitt emellan två kulturer" eftersom de inte känner sig hemma någonstans.

Rädda Barnen har också gjort konkreta insatser för att underlätta för afrikanska ungdomar som kommit hit ensamma att återknyta till sina hemländer och anhöriga, genom att bistå med besöksresor i grupp i sällskap med svensk personal m.m. Projekten har visat att besöksresorna har varit betydelsefulla för ungdomarnas vilja och förmåga att tro och satsa på utbildning

och framtid i Sverige, för en del med ambitionen att så småningom återvända (Leufstedt 1997, Thornblad 2000).

Det finns också andra frivilligorganisationer och internationella organ som arbetar med dessa frågor.

Från flera håll har det påpekats att ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket, gode män och kommunernas socialtjänst behöver klargöras samt samverkan med frivilligorganisationerna bör utvecklas när det gäller insatser för de ensamkommande barnens kontakt och återförening med ev. föräldrar och andra anhöriga. Utbyte av kunskaper, erfarenheter och kontakter är av stor betydelse i detta många gånger mödosamma arbete.

## Förslag

Utredningens förslag är att staten genom Migrationsverket sluter avtal med ett antal kommuner som får i uppdrag att ansvara för mottagandet av ensamkommande barn.

Syftet är att garantera att det finns kommuner som har ett specifikt ansvar för att ta emot dessa barn. Ett antal kommuner ska få möjlighet att specialisera sig och bygga upp samlad kompetens och erfarenhet kring mottagande och utredning av ensamkommande barn. De ska skapa verksamheter och boendeenheter som är särskilt anpassade till dessa barns behov samt ha ständig beredskap för mottagande av såväl ett varierande antal barn som olika grupper av barn och unga med varierande bakgrund. En ytterligare fördel med en sammanhållen verksamhet är att den är lättare att följa upp och utvärdera.

Kommunerna med särskilt ansvar för mottagande av ensamkommande barn ska vara tillräckligt många till antalet och spridda över landet, på ett sådant sätt att det underlättar samarbetet med kommunerna där barnen finns och med Migrationsverkets regioner. Den kompetens som ska byggas upp ska motsvara de specifika svårigheter som ensamma utländska barn utan vårdnadshavare har – insikt om och erfarenhet av variationen av komplexa svårigheter och behov, mottagande i små och differentierade boendeenheter, metoder för bedömning, förtroendeskapande och stöd till släktingfamiljer/familjehem, kontaktnät med andra instanser, organisationer och hemländer, introduktionsinsatser m.m.

Enligt Svenska Kommunförbundets bedömning finns det ett antal kommuner som kan vara intresserade av att åta sig att utveckla mottagandet av de ensamkommande barnen. Förbundet är också berett att medverka i rekrytering av samt kontakter, utbildning och avtal med dessa kommuner.

Ett av hindren för ett gott omhändertagande har varit oklarhet om vilken kommun som är att betrakta som vistelsekommun för dessa barn. Detta löses i förslaget genom att det i första hand är de nämnda kommunerna som ska ansvara för de ensamkommande barnen i sin respektive region, *oavsett vilken kommun barnen finns i och oavsett om barnen kommit hit utan vårdnadshavare för att söka asyl eller av andra skäl*. Det gäller således även



barn som när de anmäler sig till Migrationsverket, upptäcks av polisen eller någon annan instans redan bor i en annan kommun.

För de barn som väntar på familjehemsplacering eller som inte placeras i familjehem bör det i dessa kommuner finnas små boendeenheter. De ska ha personal med adekvat kompetens och beredskap för mottagande av ensamkommande barn som behöver plats. Enheterna ska i vanlig ordning stå under tillsyn av länsstyrelsen.

Under den tid som den ansvariga kommunen gör en familjehemsutredning bör barnet i regel vistas i det kommunala gruppboendet, såvida inte särskilda skäl talar för att barnet bör få bo kvar i det eventuella släktinghem där det redan finns, under det att hemmet utreds. Erfarenheten visar att detta komplicerar utredningen och att det blir svårare att flytta på barnet om hemmet bedöms som olämpligt, men det kan finnas fall där barnets behov av kontinuitet och vikten att undvika ytterligare uppbrott väger tyngre.

Dessa kommuners ansvar för att utreda, placera och på olika sätt stödja och följa upp de ensamma flyktingbarnen bör kvarstå tills det utifrån *barnets bästa* finns skäl att flytta över ärendet till en annan kommun. Om barnet bor i annan kommun bör överflyttning i regel vara lämplig då barnet får permanent uppehållstillstånd och ska få introduktion. Överflyttning av ärende till annan kommun bör kunna underlättas av att kommunerna får kostnadstäckning för sina insatser. En annan kommun kan också enligt överenskommelse redan från början, eller i samband med placering, ta på sig ansvaret för ett ensamkommande barn, med tillgång till konsultation från kommunen med det särskilda ansvaret och dess kompetens. Möjlighet till sådant kompetensstöd är också viktig efter överflyttning av ansvaret till en annan kommun samt efter uppehållstillstånd.

Förändringen med avtal med ett antal kommuner för mottagande av ensamkommande barn bör kunna genomföras inom ramen för gällande lagstiftning. Avtal mellan staten och kommuner har redan tidigare praktiserats som form, då Integrationsverket avtalat med vissa kommuner om gruppboende för ensamkommande barn med uppehållstillstånd.

Ersättningen för insatser för de ensamkommande barnen ska gå till den kommun som har ansvaret och de faktiska kostnaderna och inte till en annan kommun pga. att barnet är folkbokfört där.

I samband med att staten avtalar med vissa kommuner om mottagandet av ensamkommande barn bör man också försäkra sig om de aktuella landstingens resurser, för bl.a. regelmässig barnpsykiatrisk bedömning av barnens psykiska hälsotillstånd och insatser vid behov. För dessa extra insatser bör ersättning utgå.

I kommunerna med särskilt ansvar för mottagande av ensamkommande barn bör det också finnas möjlighet att bygga upp nätverk för att underlätta samverkan med andra berörda, kring såväl generell förebyggande som indivi-

duella insatser, t.ex. förskola/skola, barnhälsovården, barn- och ungdomspsykiatri och Migrationsverket.

Migrationsverket bör få i uppdrag att påbörja förhandlingar med kommuner som kan åta sig att avtala om ett särskilt ansvar för mottagande av de ensamkommande barnen, samt att i övrigt genomföra förändringarna.

Vidare föreslås att ansvarsfördelningen klargörs och att insatser görs för att förbättra samarbetet mellan aktuella aktörer vad gäller arbete för de ensamkommande barnens återförening med sina föräldrar (i de fall sådana finns) och deras kontakter med hemlandet. Migrationsverket bör få i uppdrag att utarbeta en plan för att i samverkan med Integrationsverket informera och stödja kommuner, gode män/företrädare och frivilliga organisationer i detta arbete. Här bör det också finnas förutsättningar för ett nordiskt samarbete.

# Ersättningsfrågorna

Staten har det ekonomiska ansvaret och ersätter kommuner och landsting för kostnader i samband med mottagandet av ensamma flyktingbarn enligt förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande. Ersättningen sker för vissa faktiska kostnader samt enligt en schablon, för tiden *före* respektive *efter* att barnen fått uppehållstillstånd. Migrationsverket ersätter kommuner för kostnader som gäller ensamkommande barn och ungdomar under den tid som en asylansökan eller ansökan om uppehållstillstånd av andra skäl behandlas (enligt 27–31 §§ ErsF). Om de får uppehållstillstånd ersätter sedan Integrationsverket kommunerna för vidare kostnader för dessa barn och unga, dels genom en schablonersättning för introduktion, dels för vissa särskilda kostnader (enligt 21 § ErsF, för barn som omfattas av 3 § ErsF).

Landstingen får, enligt en särskild överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet om hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl., en schablonersättning för de asylsökande ensamkommande barnen, dels för hälsoundersökning och hälsosamtal inkl. tolk, dels per person efter ålder, samt därutöver ersättning för viss kostnadskrävande vård. För barn gäller att de är berättigade till samma hälso- och sjukvård som andra barn, även när de är asylsökande.

## Statens ersättningar till kommuner och landsting för de ensamkommande barnen

Nedan följer en sammanställning av vad som gäller för olika typer av kostnader för ensamkommande barn och unga:

### **Innan asylansökan eller ansökan om uppehållstillstånd (UT) inlämnats**

*Ingen kostnadstäckning för några insatser, t.ex.:*

- god man
- socialtjänstens utredning enligt 11 kap. 1 § SoL
- familjehemsutredning
- placering enligt SoL (inkl. särskilt stöd till familjehem)
- bistånd enligt SoL
- hemresa
- hälso- och sjukvård

### **Asylsökande barn och unga**

*Ersättning för:*

- god man (genom en generös tolkning av lagen – ”betydande extraordinära kostnader”)

- placering enligt SoL/LVU (inkl. särskilt stöd till familjehem)
- transport till förläggning
- betydande extraordinära kostnader (t.ex. svårt handikappade enskilda personer eller strukturella kostnader för kommunen)
- utbildning (enligt schablon)
- extra kostnader inom utbildning för barn med behov av särskilt stöd
- extraordinära kostnader för utbildning
- hälso- och sjukvård enligt schablon

*Ingen ersättning för:*

- socialtjänstens utredning enligt 11 kap. 1 § SoL
- familjehemsutredning
- biståndsutredning enligt SoL
- tolkhjälp
- förebyggande insatser (som alternativ till LVU)
- insatser för unga över 18 år

### **UT-sökande**

*Ersättning för:*

- placering enligt SoL/LVU
- bistånd enligt LMA

*Ingen ersättning för:*

- god man
- förskola (ny förordning väntas som inkluderar förskola)
- hälso- och sjukvård

### **Efter avslag på ansökan om UT**

*Ingen ersättning för:*

- god man (om barnet inte varit asylsökande)
- biståndsutredning enligt SoL
- hälso- och sjukvård

### **Efter uppehållstillstånd**

*Ersättning för (gäller tidigare asylsökande):*

- introduktion enligt schablon

*Ersättning för (gäller tidigare asylsökande samt anknytningsfall inom tvåårsregeln):*

- placering enligt SoL/LVU (arvode och omkostnader och ev. kontaktperson)
- viss beredskap i kommun för vård enligt SoL/LVU
- bistånd enligt SoL (vid särskilda skäl)

### *Ingen ersättning för:*

- ovanstående vid anknytning efter två år
- god man
- förmyndare
- biståndsutredning enligt SoL
- familjehemsutredning
- arbete för återförening
- umgänges- och besöksresor
- familjeåterförening
- DNA-analys för familjeutredning
- kostnader för unga över 18 år
- förebyggande insatser
- hälso- och sjukvård

### **Kommentarer**

Redovisningen ovan tydliggör att ersättningssystemen är komplexa och svåröverblickbara samt utelämnar vissa av kommunernas och landstingens kostnader. Mer omfattande kostnader som regelmässigt faller utanför är socialtjänstens utredningskostnader och de särskilda stöd- och uppföljningsinsatser som ofta behövs i samband med familjehemsplacering för dessa barn. Ersättningssystemet premierar dyrare akuta åtgärder i stället för mindre kostsamma förebyggande insatser, eftersom kommuner inte får ersättning för förebyggande arbete riktat till ensamkommande barn, men däremot för tvångsåtgärder i form av LVU-placering. Från flera håll har det påpekats att de särskilda insatserna för ungdomar som kommit hit utan vårdnadshavare i regel behöver utsträckas även efter att de blivit myndiga, vilka idag inte berättigar till ersättning från staten.

Idag får inte kommunerna ersättning för att anlita tolk, trots att sådan vid behov bör anlitas i barnens kontakter med myndigheter. Kommunerna har också betydande administrativa kostnader i att specificera, sammanställa, återsöka och stämma av kostnader respektive ersättning för de ensamkommande barnen. Ett problem som har uppmärksammats är att den kommun som gjort utredningar om ensamkommande asylsökande barn och unga, och haft andra kostnader än placeringskostnader för dem, inte alltid är den som sedan får ersättning, då barnen efter uppehållstillstånd blir folkbokförda i annan kommun.

Integrationsverket har begärt en översyn av 21 § ErsF med en eventuell höjning av åldersgränsen för ersättning för ensamkommande barn med uppehållstillstånd så att den motsvarar föräldrars försörjningsansvar för sina barn (tills de har gått ut gymnasieskolan eller fyllt 21 år), samt kostnads- täckning för god man, utrednings- och administrativa kostnader, resor till hemlandet e.d. för dessa barn och ungdomar.

Landstingen får idag ingen ersättning för kostnader för hälso- och sjukvård för ensamkommande barn som inte är asylsökande. Det kan vara fråga om betydande kostnader i enskilda fall, då det förekommer att barn med allvarliga sjukdomar skickas hit för att få vård, t.ex. svårt cancersjuka barn och HIV-smittade barn. Barn som kommer hit för att söka tillstånd som anknytningsfall omfattas inte heller av avtalet – och riskerar därmed att bli

utan hälsosamtal och hälsoundersökning. De barn som redan har fått sitt uppehållstillstånd beviljat när de kommer har samma rätt till hälso- och sjukvård som andra barn.

## Förslag

Utredningen föreslår när det gäller statens ersättning till kommuner och landsting för de ensamkommande barnen att ersättningsförordningen ändras så att:

- ersättning utgår så att den täcker de faktiska kostnaderna
- ersättning utgår till den kommun som haft kostnaderna
- ersättning utgår för alla utländska barn utan vårdnadshavare som sökt eller avser att söka uppehållstillstånd
- ersättningen förlängs så att den täcker kostnader tills den unga fyllt 21 år.

Så långt möjligt bör ersättning utgå enligt schablon för att minska de administrativa kostnaderna för kommunernas återsökning av utgifter.

Ersättningen till kommunerna med särskilt ansvar för att bygga upp och utveckla verksamheter och kompetens samt ha beredskap för mottagande av ensamkommande barn får avgöras i förhandlingar och avtalas i särskild ordning.

# Kostnader

Förslagen innebär ökade kostnader för staten, men dessa är svåra att precisera, bland annat för att dagens kostnadsnivåer delvis är okända. Kostnadsökningen beror såväl på en kvalitetshöjning i mottagandet som på att kommuner och landsting ska få täckning för sina kostnader för ensamkommande barn och att fler barn ska omfattas.

Staten föreslås ta över vissa kostnader som idag bärs av kommunerna och landstingen. Det gäller t.ex. kommunernas kostnader för utredning, stöd till familjehem m.m. för de ensamkommande barnen samt till ungdomar mellan 18 och 21 år. Det rör också landstingens kostnader för hälso- och sjukvård för ensamkommande barn som ännu inte sökt asyl respektive fått avslag på sin asylansökan.

Delar av kostnaderna för de ensamkommande barnens boende och omvårdnad bärs redan idag av staten. Det gäller barn som bor i Migrationsverkets gruppboenden samt ersättning till kommunerna för barn som placerats enligt SoL och LVU. Här blir det en kostnadsökning på grund av höjda kvalitetskrav, vad gäller t.ex. boendeenheternas storlek och personalens kompetens. Det blir också en kostnad för kommunernas beredskap att kunna ta emot ett varierande antal barn, med platser som tidvis står tomma.

När det gäller god man/företrädare för de ensamkommande barnen föreslås på kort sikt en satsning på rekrytering, utbildning och höjd ersättning. Långsiktigt föreslås en företrädare med högre kvalifikationer och ett mer omfattande uppdrag, vilket också ger kostnadsökningar.

Barnombudsmannen föreslås också få särskilda medel för att ta fram ett informationsmaterial till de ensamkommande barnen.

Det ska dock påpekas, att det rör sig om en relativt liten grupp barn, i genomsnitt under 1990-talet ca 500 asylsökande barn per år samt under senare år lika många ensamkommande barn som fått uppehållstillstånd av andra skäl. Den kostnadsökning som det kan bli tal om får ses i perspektivet av detta.

# Information om mottagandet av ensamkommande barn

I regeringsuppdraget ingår också att:

Lämna förslag om hur en samlad information om mottagandet av ensamkommande barn ska spridas.

Den tidigare arbetsgruppen som bestod av representanter från Migrationsverket, Socialstyrelsen, Integrationsverket och Svenska Kommunförbundet hade planerat att Migrationsverket och Svenska Kommunförbundet skulle informera om mottagandet av de ensamkommande barnen vid gemensamma regionala konferenser.

Från Barnombudsmannen och flera kommuner har framförts att vägledning eller en handbok om mottagandet av ensamkommande barn bör utarbetas av Socialstyrelsen. En sådan handbok till kommunerna finns som nämnts i Norge.

Information om mottagande av de ensamkommande barnen behöver spridas till kommunerna, särskilt socialtjänsten och överförmyndarnämnderna, till landstingen och berörda myndigheter som polisen, luftfartsverket etc. Denna information bör finnas i skriftlig form och också spridas i samband med konferenser som ger tillfälle till fördjupning när det gäller olika delar av mottagandet.

Information måste också nå de ensamkommande barnen och ungdomarna om deras rättigheter, om god man/företrädare och dennes uppgifter, vem som har ansvar för vad, hur gången är och vart de kan vända sig i olika frågor etc. Det bör vara en av den gode mannens/företrädarens uppgifter att lämna sådan information och den bör också finnas i skriftlig form, översatt till de vanligaste språk som de ensamkommande barnen talar.

## Förslag

Utredningen föreslår att:

- Socialstyrelsen ger ut en informationsskrift om mottagandet av ensamkommande barn i samverkan med berörda parter
- Barnombudsmannen får särskilda medel för att i samråd med berörda parter utforma och översätta informationsmaterial till de ensamkommande barnen
- informationen sprids till kommuner, landsting och berörda myndigheter av Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och de aktuella myndigheterna i samverkan.



# Övrigt

I samband med utredningsarbetet har en del ytterligare frågor aktualiserats som rör ensamkommande barn, utöver dem som berörts under tidigare avsnitt. De rör barns rätt att söka asyl, sekretessfrågor, information till kommuner och landsting om de ensamkommande barnen, de barn som söker uppehållstillstånd av andra skäl än asylskäl, de unga ensamkommande som ligger nära eller just passerat åldersgränsen för att betraktas som barn (18 år) samt barnens behov av tolkhjälp.

## Barns rätt att söka asyl

En fråga som har diskuterats i arbetet om ensamkommande barn är barns rätt att själva söka asyl, oavsett ålder. Rutinen idag är att Migrationsverket tar emot och registrerar en ansökan när ett ensamkommande barn kommer och ansöker om att få stanna i Sverige. Verket anser i en rapport (Barn i utlänningsärenden, februari 2001) att alla barn är rättskapabla nog att, oavsett ålder, få ansöka om asyl eller uppehållstillstånd på grund av andra skäl. Migrationsverket har emellertid i samma rapport aviserat att man i framtiden avser att ändra sin praxis så att endast ansökningar från personer som fyllt 18 år eller som företräds av en legal ställföreträdare, dvs. en vårdnadshavare eller god man, kommer att tas emot. Detta för att jämställa alla barn vid handläggningen av utlänningsärenden. Någon praxisändring har ännu (maj 2002) inte genomförts.

### **Internationella konventioner och resolutioner**

Den grundläggande konventionen om flyktingars rättsliga ställning är *1951 års flyktingkonvention* (Genèvekonventionen), med 1967 års tilläggsprotokoll (New York-protokollet). I konventionen finns inga särskilda bestämmelser som rör flyktingskap för underåriga, *definitionen av "flykting" gäller för alla – oavsett ålder*. Däremot tas det upp att det kan uppkomma problem när man ska fastställa flyktingskäl för en underårig, på grund av svårigheterna att tillämpa kriteriet "välgrundad fruktan". Om ett ensamt barn kan vara berättigat till flyktingskäl måste i första hand avgöras mot bakgrund av barnets mentala utveckling och mognad. I fråga om mindre barn blir det som regel nödvändigt att anlita barnpsykologisk expertis.

För ett barn, liksom för den delen en tonåring, som saknar rättshandlingsförmåga, bör man utse en förmyndare vars uppgift är att verka för ett beslut som står i samklang med barnets bästa. Om den underårige som söker flyktingskap saknar föräldrar och särskild utsedd förmyndare är det myndigheternas uppgift att se till att intressena hos den underårige tillgodoses fullt ut. (UNHCR:s Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning)

Artikel 22 i *barnkonventionen* handlar om barn som flyktingar. Där föreskrivs att konventionsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn som söker flyktingskäl eller anses som flykting får lämpligt

skydd och humanitärt bistånd. Någon åldersgräns för möjligheten att söka asyl anges inte i konventionen.

I en *resolution från Europarådet* den 20 juni 1995, om minimigarantier vid handläggning av asylärenden, finns en särskild skrivning om ensamkommande barn. Av punkt 26 framgår att åtgärder ska vidtas så att *asylsökande omyndiga utan medföljande vårdnadshavare företräds av en organisation eller av en utsedd ansvarig vuxen*, om den nationella lagstiftningen inte ger dem rättskapacitet. Denna person kan bevaka den omyndiges intressen. Av punkt 27 följer att hänsyn ska tas till den sökandes mentala utveckling och mognad vid prövning av en asylansökan från en omyndig utan medföljande vårdnadshavare.

Av en *resolution från Europarådet* den 26 juni 1997, artikel 4, om ensamkommande barn som är tredjelandsmedborgare framgår: "Every unaccompanied minor should have the right to apply for asylum. However, Member States may reserve the right to require that a minor under a certain age, to be determined by the Member State concerned, cannot apply for asylum until he has the assistance of a legal guardian, a specially appointed adult representative or institution".

### **Intresseorganisationer**

*Rädda Barnens och UNHCR:s* (Separated Children in Europe Programme, Statement of Good Practice s. 11) uppfattning är att ensamkommande barn aldrig ska bli nekade tillgång till en asylprocess och detta oberoende av ålder. Vikten av att det så snart som möjligt utses en person, "guardian" eller "rådgivare" för barnet understryks.

### **Barns rättshandlingsförmåga i svensk lagstiftning**

Barn står under vårdnad tills de fyller 18 år. Det är alltså vårdnadshavaren som har rätt och befogenhet att bestämma över barnet, även om denna rätt tunnans ut allt efter barnets ålder och mognad (6 kap. 11 § FB). Någon generell medbestämmanderätt för barn finns inte.

I vissa lagar finns det emellertid särskilda bestämmelser om barnets rätt att självt, eller i förening med vårdnadshavaren, få bestämma i personliga frågor som rör t.ex. avtal om anställning eller annat arbete (6 kap. 12 § FB), vissa operationer enligt lagen (1995:831) om transplantation, abort enligt abortlagen (1974:595) och omskärelse enligt lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar. I förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 Del A sid. 330) finns uttalanden om att det beror på den unges utvecklingsgrad och mognad om hon/han eller vårdnadshavaren eller eventuellt båda i förening disponerar över den unges sekretess.

### **Att vara part**

I en asylprocess är barnet *part*. Att vara part innebär oftast att ha *talerätt*. Denna innefattar rätten att starta en process (initiativrätt), framföra synpunkter i en process (argumentationsrätt) och överklaga ett avgörande (klagorätt). Att vara *processbehörig* innebär att för egen räkning kunna väcka talan och vidta andra processåtgärder. Alla som är part är inte processbehöriga. Om en part saknar processbehörighet, förs talan av en ställföreträdare.

Barn blir som regel processberöriga vid 18 års ålder om inte annat särskilt anges i lag, t.ex. i 11 kap. 10 § SoL (15 år), 36 § LVU (15 år) och 20 § LMA (16 år).

Någon motsvarande bestämmelse finns inte i utlänningslagen (1989:529). Som Migrationsverket påpekar i sin tidigare nämnda rapport medför detta att barn i åldershänseende behandlas på olika sätt enligt utlänningslagen. T.ex. kan en person under 18 år söka asyl, men inte själv ansöka om en passhandling.

### **Ytterligare belysning behövs**

Sammanfattningsvis kan framhållas att enligt de internationella instrument som föreligger har alla – oberoende av ålder – rätt att söka asyl och ha tillträde till en asylprocess. Behovet av att en person utses för att bistå barnet i asylprocessen påpekas i flera dokument. Om man därmed avser en god man eller liknande för att vara ställföreträdare för barnet, eller ett offentligt biträde, framgår inte helt klart. Det finns inte heller, enligt Europarådets rekommendation, något som hindrar ett land att uppställa en lägsta åldersgräns för att utan en legal ställföreträdare få söka asyl, om den inhemska rätten inte ger barn rättskapacitet. Enligt svensk rätt saknar barn i princip processberörighet innan det fyller 18 år.

## **Sekretessfrågor**

Sekretessfrågorna är av mycket stor betydelse i dessa fall och måste klargöras. Ett av huvudproblemen idag är att de ensamkommande barnen inte vet vem de kan tala förtroendefullt med om sin situation.

Enligt 11 kap. 6 § första stycket utlänningslagen (1989:529) ska socialnämnden på begäran av regeringen, Utlänningsnämnden, Statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd eller för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

I förarbetena till denna bestämmelse (prop. 1981/882:186) underströks vikten av att man i ärenden om uppehållstillstånd får tillgång till all information som är av betydelse för ärendenas prövning. Departementschefen anförde (s. 31 f.):

*I den mån uppgifter behövs från socialtjänsten bör de som regel kunna inhämtas med samtycke av sökanden. Det kan emellertid förekomma fall då det av en eller annan anledning inte går att få något samtycke från sökanden. Resultatet kan då bli att det inte går att få fram de uppgifter som behövs med påföljd att ärendet inte kan prövas. För att man ska undgå sådana konsekvenser är det enligt min mening önskvärt att det finns en möjlighet att anskaffa erforderliga uppgifter även utan samtycke. Med hänsyn till arten av de ärenden som det är fråga om behöver man enligt min åsikt inte hysa några betänkligheter mot att i detta avseende införa bestämmelser om uppgiftsskyldighet för socialnämnderna.*

Utredningen anser att det är angeläget att det klargörs vilka personliga uppgifter som behöver inhämtas i ett ärende om uppehållstillstånd och därför på begäran ska lämnas ut av socialnämnden.

## Information om ensamkommande barn och ungdomar till kommuner och landsting

Hittills har rutinerna varit olika i Migrationsverkets olika regioner när det gäller information till kommunerna om vilka ensamkommande barn och unga som finns där (Nulägesrapporten om de ensamkommande barnen. Migrationsverket 2002-02-19). I två regioner har verket regelmässigt informerat kommunerna om *alla* ensamkommande barn, i övriga bara om ensamkommande barn i s.k. eget boende i kommunen samt barn i behov av särskilt stöd. I vissa fall har (enligt kommuner) ingen information alls lämnats från Migrationsverket om ensamkommande barn som vistas i kommunen.

Från Landstingsförbundet uppges att det är ett problem att information från Migrationsverket om ensamkommande barn bara ges en gång i kvartalet till respektive landsting, vilket kraftigt fördröjer genomförandet av nödvändiga hälsoundersökningar och hälsosamtal, i värsta fall i flera månader. I vissa fall har barnen smittsamma sjukdomar eller behöver i övrigt snabb läkarvård eller psykologisk hjälp. I en undersökning om hälso- och sjukvård till asylsökande barn som Socialstyrelsen publicerade år 2000 konstaterades också att rutinerna för informationen från (dåvarande) Statens invandrarverk till landstingen om asylsökande barn behövde förbättras för att barnkonventionens intentioner skulle kunna uppfyllas.

Personuppgiftslagen (PUL) är enligt Migrationsverket i vissa fall ett hinder för att lämna information om enskilda ensamkommande barn och unga till kommuner och landsting.

## Barn och unga som söker uppehållstillstånd av andra skäl än asyl

Det aktuella regeringsuppdraget gäller alla barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare. Den största gruppen av dessa barn är sådana som ansöker om och får uppehållstillstånd av anknytnings-skäl. Årligen avgörs omkring 600–1000 sådana ärenden, varav merparten gäller barn och unga som ännu inte kommit hit, utan ansökt från hemlandet. Ca en tredjedel får avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Den genomsnittliga handläggningstiden var under år 2001 ca sex månader.

Det saknas till stor del uppgifter om dessa barn, eftersom de faller utanför LMA och därmed inte ingår i Migrationsverkets mottagande av asylsökande. Migrationsverket uppger att de sannolikt inte alltid blir registrerade som barn utan vårdnadshavare. Även från kommuner har det påtalats att dessa barn är en bortglömd grupp. Det har t.ex. påpekats att det borde vara ett krav för uppehållstillstånd att socialtjänsten undersökt och godkänt den familj och det hem som barnet ska anknyta till. I regel faller dessa barn också utanför de regelmässiga hälsoundersökningarna och hälsosamtalen.

## Ensamkommande ungdomar nära myndighetsåldern

Ungdomar som kommit hit och snart är myndiga när de får uppehållstillstånd eller hinner bli myndiga innan ansökan är färdigbehandlad är en grupp

som många har velat rikta uppmärksamheten på, eftersom de riskerar att falla mellan ansvarsgränser och stödinsatser.

Kommuner har påpekat att de inte får information från Migrationsverket om unga i kommunen som närmar sig myndighetsåldern och därför inte kan sätta in stödinsatser. Det förekommer att rotlösa unga flyttar runt och bor tillfälligt hos olika mer eller mindre lämpliga personer och riskerar att hamna i asociala kretsar, utan att socialtjänsten känner till dem förrän de uppmärksammas i samband med polisingripanden eller liknande.

Rätten till god man för asylsökande upphör också vid 18 års ålder.

## Tillgång till tolkhjälp

Enligt 8 § förvaltningslagen och enligt hälso- och sjukvårdslagen bör tolk vid behov användas när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar det svenska språket. Professionella tolkar bör användas av myndigheter, företrädare, juridiska biträden, personal inom hälso- och sjukvården m.fl. i kontakten med barn som inte till fullo behärskar det svenska språket, om det inte är uppenbart att det inte behövs. Professionella tolkar med särskild kompetens i att tala med barn i olika åldrar och barn med traumatiska erfarenheter bör utbildas och användas.

Det har i olika sammanhang påpekats att detta inte alltid kommer ensamkommande barn och ungdomar till del.

## Förslag

Utredningen anser att frågan om det ska ingå i god mans/företrädarens uppdrag att ansöka om asyl för barnets räkning – och man därmed ska frånga idag gällande praxis – behöver belysas ytterligare och att lagstiftningen om *barns rätt att söka asyl* bör klargöras i förhållande till internationella konventioner.

Utredningen föreslår vidare att *sekretessreglerna klargörs* vad gäller god man/företrädare, socialtjänst, hälso- och sjukvård, Migrationsverket och andra aktuella myndigheter. Det är angeläget att det klargörs vilka personliga uppgifter som behöver inhämtas i ett ärende om uppehållstillstånd och därför på begäran av Migrationsverket ska lämnas ut av socialnämnden eller hälso- och sjukvården.

*Informationen* till ansvariga från Migrationsverket om enskilda *ensamkommande barn och unga* som finns i kommuner och landsting behöver effektiviseras så att socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens insatser kan sättas in så snart barnen uppmärksammas.

De *barn och unga som söker uppehållstillstånd av anknytningsskäl* och ansvaret för dem behöver uppmärksammas mer. Även dessa barn är ofta i behov av god man/företrädare, har rätt att få samma krav ställda på hemmet där de ska bo som andra barn och måste erbjudas hälsoundersökning, hälsosamtal samt introduktion.

*Ensamkommande ungdomar nära myndighetsåldern* och deras problem behöver uppmärksammas särskilt så att de får de stödinsatser de behöver.

Att barns och ungdomars behov av *tolkhjälp* vid myndighetskontakter är grundläggande för att de ska kunna få adekvat bemötande och stödinsatser behöver betonas.

För att *följa upp genomförandet* av förbättringarna bör regeringen stämma av hur arbetet fortskridit efter ett halvår och ett år.

## Barnombudsmannen

Barnombudsmannen har begärt följande tillägg till utredningen som argument för en snar och återkommande uppföljning:

Situationen för de ensamkommande barnen är akut. De åtgärder som föreslås genomföras kortsiktigt måste vidtas omgående. Lagstiftningsarbete riskerar att ta lång tid.

# Referenser

- Andesson, Leena (2001): Ensamkommande flyktingbarn. Rinkeby stadsdelsförvaltning
- Ayotte, Wendy (2000): Separated Children Coming to Western Europe. Why they travel and how they arrive. Save the Children
- Barn, flykting och utan föräldrar i Sverige. Socialstyrelsen 2001
- Barn i utlänningsärenden. Rapport från Migrationsverket 2001
- Barn- och ungdomsenheternas utveckling. Migrationsverket. Utredning 2001-11-13
- Bogdan (1987): Svensk internationell privat- och processrätt. 3:e upplagan. Liber
- Documentation of the European Conference "Children First and Foremost" – Policies towards Separated Children in Europe". Rädda Barnen, 2000
- Ensam – om flyktingbarn utan vårdnadshavare i Sverige. Socialstyrelsen 1994
- Ensamma flyktingbarn. Deklaration/Förklaring om god praxis. Rädda Barnen 2000
- Ensamkommande barn – en uppföljning av introduktionsinsatser för mottagna åren 1998–2000. Integrationsverket, 2001
- Frodlund, Åsa (2000): Ensamkommande barn med flyktingbakgrund – en kartläggning i Sverige. Rädda Barnen
- Grundin, Inger (1994): Att vara både flyktingbarn och fosterbarn. Intervjuer med flyktingbarn, deras familjehem och handläggare i Stockholm. Rinkeby stadsdelsförvaltning
- Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 1997
- Gunnarsen, Cornelia (1997): Att jagas av tankar om hemlandet. Rädda Barnen
- Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning. UNHCR, Stockholm 1996
- Hessle, Marie (2000 a): The Psychological conditions for Separated Children in Sweden. Föredrag vid Rädda Barnens konferens år 2000: Children First and Foremost – Policies towards Separated Children in Europe
- Hessle, M (2000 b): Unaccompanied and Asylum-Seeking Children Encounter Sweden. I: Callahan, M, Hessle, S: Valuing the Field: Child Welfare in an International Context. S 117–125, Ashgate

Håndbok for kommunene om arbeid med enslige minderårige asylsøkere og flyktinger. Barn- og familiedepartementet, Oslo, 2001

Johansson, Annica & Levin, Katarina (2000): De glömda barnen – Socialtjänstens mottagande av ensamkommande flyktingbarn. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete, C-uppsats

Leufstedt, Annacarin (1997): Att återknyta till sitt hemland. Rädda Barnen

Medicinskt omhändertagande av asylsökande barn i hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen 2000

Nestler, Zsofia (2001): Flyttfågeln från Afrika. Intervjuundersökning och uppföljning av Kvarnbackenhemmets verksamhet 1995–2000 sedd ur ungdomarnas perspektiv. Stencil. Undersökning finansierad av socialförvaltningen i Uppsala kommun.

Nulägesrapporten om de ensamkommande barnen. Migrationsverket 2002-02-19

Ohlsson, Charlotta (1995): Rapport om förordnande av god man för ensamkommande flyktingbarn. Rädda Barnen

Olenmark, Gunilla & Mutka, Kaj: Introduktion av ensamma flyktingbarn i Göteborg. En studie av introduktionsinsatser mot bakgrund av statliga och kommunala direktiv. Göteborgs stad, Lärjedalen

Ruxton, Sandy (2000): Separated Children Seeking Asylum in Europe: A Programme for Action. Save the Children and UNHCR

Separated Children in Europe Programme. Statement of Good Practice. Save the Children and UNHCR

Sharifan Holma, Päivi (1996): Interviews with Young Unaccompanied African Refugees. Rädda Barnen

Thornblad, Helene (2000): Providing a Choice for Separated Refugee Children. Rädda Barnen

Utländska asyl- eller tillståndssökande underåriga barn utan medföljande vårdnadshavare. Ny praxis. Utkast till rapport från en arbetsgrupp med representanter för Migrationsverket, Svenska Kommunförbundet, Socialstyrelsen och Integrationsverket år 2001.

Wallin, Anne-Marie (2002): Ensamkommande unga vuxna flyktingars upplevelse av sin livssituation och välbefinnande. En sju års uppföljning. Uppsats inom ramen för magisterprogrammet i Folkhälsovetenskap, Linköpings universitet

Wikland, Ilon & Lagercrantz, Rose (1995): Den långa, långa resan. Brombergs