Justitieombudsmannen
Stefan Holgersson

Anmälningar mot Malmö kommun angående handläggningen av ärenden som rör ensamkommande barn som är gifta

Beslutet i korthet: I november och december 2015 kom 25 ensamkommande barn till Malmö kommun som var i åldern 15-18 år och som uppgav att de var gifta med en vuxen person. Efter en skyddsbedömning placerades ett av barnen i ett hem för vård eller boende. Resterande barn följde med sina makar. Frågan är om socialtjänsten i Malmö kommun har brustit i sitt ansvar att utreda de gifta barnens behov av skydd eller stöd.

När det gäller barn som kan vara i behov av skydd eller stöd har socialnämnden ett långtgående utredningsansvar. När ett ensamkommande barn anländer till Sverige och det kommer fram uppgifter om att barnet har ingått äktenskap med en vuxen person bör socialnämnden enligt JO därför som regel inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen. I utredningen behöver bl.a. barnets inställning och möjlighet att göra ett eget val så långt som möjligt klarläggas. För att säkerställa att ett barns rättigheter inte kränks måste det ställas krav på att socialnämndens utredningar är omsorgsfulla. Ett eller två samtal vid ankomsten till Sverige kan enligt JO:s mening i de flesta fall inte anses tillräckligt. Barnet måste få anpassad och relevant information om sina rättigheter och möjligheter till skydd i Sverige. Först efter en noggrann och omsorgsfull utredning kan socialnämnden enligt JO ha ett tillräckligt gott beslutsunderlag för att avgöra om barnet har en reell möjlighet att ge uttryck för en önskan om att få bo med sin make eller maka och om barnet är i behov av skydd eller stöd.

Sociala resursförvaltningen har uppgett att en individuell skyddsbedömning har gjorts i fråga om samtliga aktuella barn men att en utredning inte alltid har inletts. Förvaltningen är medveten om att det har funnits brister i handläggningen av ärendena i form av att man inte har inlett utredningar. Mot den bakgrunden och med hänsyn till de åtgärder som förvaltningen redan har vidtagit genom bl.a. orosanmälningar till barnens anvisningskommuner finner JO inte skäl att rikta någon kritik mot socialnämnden för handläggningen av de aktuella ärendena.

Enligt JO:s mening är det angeläget att frågan om ensamkommande gifta barn följs upp av närmast ansvariga myndigheter. En kopia av beslutet skickas därför till Socialdepartementet.

Anmälan

I anmälningar till JO klagade AA, BB och CC på Malmö kommun när det gällde handläggningen av ärenden om ensamkommande barn som vid ankomsten till Sverige uppgav att de var gifta.

Klagomålen gällde att Malmö kommun, i strid med gällande lagstiftning, tillät att ensamkommande barn som uppgav att de var gifta fick följa med sina respektive makar till Migrationsverkets anläggningsboenden.

Utredning

JO begärde att förvaltningsdirektören DD vid sociala resursförvaltningen i Malmö kommun skulle lämna skriftliga upplysningar över det som AA (dnr 394-2016) hade uppgett i sin anmälan.

I ett yttrande som hade upprättats av stadsjuristen EE anförde resursförvaltningen bl.a. följande (omnämnda bilagor har utelämnats):

> **Sociala resursförvaltningens i Malmö stad upplysningar**
>
> **3. Det socialrättsliga spåret: far ett barn illa?**
>
> Socialnämndernas uppgift enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, är bland annat att garantera barn skydd och att se till att inte något barn far illa samt verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden (5 kap. 1 § SoL med flera bestämmelser). När socialtjänsten gör en bedömning av ett ensamkommande barn (ett barn, det vill säga en människa under 18 år, som har anlänt i Sverige utan en vårdnadshavare) och var det ska placeras, görs i ett allra första steg en skyddsbedömning (11 kap. 1 a § första stycket SoL). Kommer handläggaren i det enskilda fallet fram till att barnet behöver skydd vidtas akuta åtgärder: till exempel att barnet placeras på ett säkert sätt, självfallet inte tillsammans med en person som utgör själva risken för barnets välmående. Denna situation föreligger per automatik när det handlar om barn under femton år som är "gifta" eftersom dessa barn är utsatta för brott såvida äktenskapet "fullbordats". Denna situation föreligger inte per automatik vad gäller barn från och med femton till och med sjutton år eftersom frivilliga sexuella handlingar då är tillåtna. Här ligger fokus på att röna ut om barnen far illa.
>
> Detta får utredas noggrant med stor omsorg och en god observans. Det görs en barnavårdsutredning enligt 11 kap. l § socialtjänstlagen med stöd i 11 kap. 2 § SoL. Barnen har en rätt att komma till tals och deras vilja ska beaktas med hänsyn till ålder och mognad, precis som när det gäller barnavårdsärenden som gäller svenska barn eller sedan länge i Sverige bosatta barn (11 kap. 10 § SoL). Framkommer det att det förelegat ett äktenskapstvång, att ungdomen inte vill vara med "maken" - eller "makan" för den delen (det får inte glömmas bort att även pojkar kan tvingas gifta sig mot sin vilja, vilket även framhålls i förarbetena till lagstiftningen om kriminalisering av tvångsäktenskap, prop. 2013/14:208 s. 21) -, att ungdomen på olika sätt far illa, ska ungdomen placeras på ett tryggt och säkert sätt. Vill inte ungdomen skiljas från sin "make" eller "maka" och framkommer en fara för ungdomen som härrör från ett beteende som måste kunna definieras som ett socialt nedbrytande beteende enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) kan ett tvångsomhändertagande bli aktuellt. Denna fråga bedömer i slutändan alltid en förvaltningsdomstol. Bara förhållandet att en t.ex. sjuttonåring önskar få vara tillsammans med en person som den är gift med i ett äktenskap som inte erkänns i Sverige eller som inte skulle ha kunnat ingås i Sverige räcker förstås inte för ett tvångsomhändertagande, utan det måste finnas grava omständigheter i ungdomens beteende - som avviker från samhällets grundläggande normer - i det enskilda fallet som grund (3 § LVU).

Särskilt knepigt blir situationen då en ungdom, till exempel en sjuttonåring, har ett gemensamt barn med sin "make" eller "maka". Det lilla barnet har enligt svensk rätt en rätt till båda sina föräldrar. Se 6 kap. 2 a § föräldrabalken:

"Barnets bästa skall vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge. Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet skall det fästas avseende särskilt vid (...)- barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna."

Att - när ett gemensamt barn är med i bilden vad gäller ett barnäktenskap - placera det lilla barnet per automatik med mamman, vilket Barnombudsmannen uttalat i Sveriges television, det vill säga att frånta barnet sin ena vårdnadshavare eller förälder, fadern, skulle i vart fall, när båda föräldrarna är vårdnadshavare till barnet, vara ett direkt lagstridigt förfarande, såvida det inte föregåtts av ett tvångsomhändertagande enligt LVU. Då måste det göras sannolikt att fadern brustit i omsorgen om barnet på ett sådant sätt att barnets hälsa och utveckling riskeras att skadas påtagligt (2 § LVU).

Kontentan blir: Socialtjänsten måste göra skyddsbedömningar och utredningar i varje enskilt fall och se till varje enskilt barns bästa.

När inga påtagliga risker för ungdomens (över femton år) hälsa eller utveckling framkommer och ungdomens trygghet finns hos den person som ungdomen i Sverige på ett civilrättsligt giltigt eller ogiltigt sätt är gift med, samt ungdomen inte önskar något annat än att vara kvar med den ifrågavarande personen kan det i fråga om dessa ungdomar som är över femton år innebära att de, utifrån principen om barnets bästa, bör placeras tillsammans med den person som de i Sverige är gifta eller sambor (civilrättsligt giltigt eller ogiltigt gifta) med. Som vanligt måste alla beslut vara välmotiverade och underbyggas av en gedigen utredning.

Hur arbetar Sociala resursförvaltningen i Malmö stad?

Socialtjänsten i Malmö stad har gjort skyddsbedömningar

Inledningsvis några siffror kring mottagandet av ensamkommande barn som en bakgrund i ärendet:

Hur många ensam kommande barn tog Malmö kommun emot i Malmö under november och december 2015?

6508 ensamkommande barn togs emot under november och december månad.

5000 barn mottogs i november månad, 1508 barn mottogs i december månad.

Hur många placerades på ankomst/transit- HVB, hur många placerades på Migrationsverkets anläggnings- och asylboenden (ÅBO), hur många placerades i egna boenden (EBO, som innebär att en asylsökande under väntetiden kan välja an ordna boendet på egen hand, till exempel hos släkt eller vänner)?

a) Under november månad:
   i. HVB: 4830
   ii. ÅBO skyddsbedömningar: 145
   iii. EBO skyddsbedömningar: 25
b) Under december månad:
   i. HVB: 1421
   ii. ÅBO skyddsbedömningar: 71
   iii. EBO skyddsbedömningar: 16
c) Totalt:

i. HVB: 6251
ii. ÅBO skyddsbedömningar: 216
iii. EBO skyddsbedömningar: 41

Hur många av de barn enligt ovan (c) var barn som angav att de var "gifta"?

25 barn sammanlagt i november och december.

Hur många av dem placerades på HVB, hur många följde med partnern?

1 barn placerades på HVB, 24 barn följde med sin vuxna partner.

Hur gamla var de barn som följde med partnern?

Ålder	November	December	Totalt
15	1	1	2
16	3	3	6
17	6	10	16

Den administrativa gången

De ensamkommande barn som kommer själva och inte i konstellation med en vuxen möter i normalfallet Migrationsverket som första myndighetskontakt. Under perioden som avses var dock Migrationsverket så belastat att den första myndighetskontakten oftast var socialtjänsten. De ensamkommande barn som kommer i konstellation med en vuxen träffar i regel som första myndighet Migrationsverket då de söker asyl.

När det gäller de flickor som anmälaren i det här aktuella ärendet är bekymrad över uppstår således den första kännedom som kommunens socialtjänst får om dem genom att Migrationsverket sänder över en orosanmälan enligt 14 kap. 1 § Socialtjänstlagen, SoL. Dessa orosanmälningar faxas till Sociala jouren i Malmö kommun som lyder under Sociala resursförvaltningen. Omedelbart efter inkommen orosanmälan åker socialsekreterare från Sociala jouren till Migrationsverket för att göra en skyddsbedömning enligt 11 kap. 1 a § SoL. Under perioden som avses har dock belastningen varit så hög på socialtjänsten att det kan ha dröjt innan socialtjänsten haft möjlighet att komma till Migrationsverket. Bedömningen bör göras samma dag som anmälan kommer in men kan ha dröjt 2-3 dygn under den granskade perioden. Socialsekreterarna träffar både barnet och den vuxne som barnet har följt med. Båda intervjuas var för sig.

Det finns en lista med frågor som ställs vid dessa samtal, se bilaga 1.

Frågemallen är en utgångspunkt avseende alla barn som anländer tillsammans med en vuxen som inte är förälder eller vårdnadshavare, det vill säga även en släkting som inte anges vara make eller maka till barnet, exempelvis syskonskaror där några syskon är vuxna och några minderåriga.

Bland annat informeras de berörda om sekretesslagstiftningen, socialtjänstens ansvar i förhållande till Migrationsverkets ansvar, om socialtjänstens ansvar att se till ett barns bästa, att ett barn har rätt att bo på ett HVB-hem, rätt till att få en god man, rätt till flykting hälsa samt om svensk rätt i fråga om äktenskaps giltighet samt att sexuellt umgänge med barn under femton år är olagligt. Barnet intervjuas om skolgång och läskunnighet, föräldrar och syskon, om flykten, svåra minnen, måendet och hälsan. Det ställs tämligen ingående frågor kring den vuxne som följt med barnet, även t.ex. om barnet har förtroende för den vuxne, om det finns respekt och öppenhet mellan dem med flera frågor. Utifrån dessa grundläggande frågor och de svar som ges utvecklas självfallet följdfrågor. Efter intervjun gör socialsekreterarna sin bedömning om barnet har ett skyddsbehov och var barnet bör placeras.

Se även Sociala jourens i Malmö stad processbeskrivning i fråga om skyddsbedömningarna, bilaga 2.

Alla barn under femton som anger att de är gifta med den vuxne som de anlänt tillsammans med placeras på ett HVB-hem. Mannen och flickan informeras om att det är förbjudet att ha en sexuell relation med barn under femton år i Sverige, och att det inte är aktuellt att låta dem bo tillsammans. Barnet placeras som ett ensamkommande barn. Mannen har ingen juridisk koppling till barnet. De beslut som därefter fattas har mannen ingen möjlighet att påverka.

Vad gäller barn över femton år som anger att de är gifta med vuxna som de anlänt tillsammans med görs en bedömning utifrån omständigheterna i varje enskilt fall och utifrån barnets bästa, i enskilt samtal som hålls med den minderåriga informeras hen om sina rättigheter och möjligheter till alternativt boende. Ungdomen erbjuds alltid att följa med till ett HVB-hem. Socialsekreterarna är utifrån sin profession lyhörda för barnets mående. Barnets vilja ska beaktas med hänsyn till ålder och mognad. Det blir en helhetsbedömning av alla relevanta omständigheter utifrån den information som fås under samtalen. De bedömningar som görs under ett kort möte ställer höga krav på handläggarna. För att kunna hantera de beslut som ska tas kring att separera en minderårig från någon som den har en relation med och inte vill separeras från, har diskussioner förts med Malmö kommuns juridiska enhet vid ett flertal tillfällen.

Frågan som socialsekreteraren ska kunna ge svar på efter samtalet är om det aktuella barnet är i behov av omedelbart skydd.

Det kommer även minderåriga som anger att de är gifta med medföljande som har gemensamma barn. Ibland är även till exempel barnets far minderårig, dvs. under 18 år. Är alla minderåriga placeras alla på ett HVB-hem i form av ankomst/transitboende. I de fall mannen är över 18 år och den minderåriga flickan över femton år görs en bedömning om ifall det är till ungdomens och det lilla barnets bästa att familjen inte splittras.

Vid alla beslut där en minderårig kommer att bo tillsammans med en vuxen informeras alltid och omedelbart den socialnämnd i den kommun där barnet kommer att bo (EBO). I de fall där boendet är på Migrationsverkets anläggningar (ÅBO) så informerar Migrationsverket den kommun dit anvisning sker. Det är anvisningskommunen som har ansvaret att utreda den minderåriga flickans behov vidare.

Skyddsbedömningen dokumenteras i enlighet med socialtjänstlagens och Socialstyrelsens krav på dokumentation (5 kap. 4 § SOSFS 2015:5).

Om barnet behöver omedelbart skydd inleds omedelbart utredning enligt 11 kap. 1 § med stöd i 11 kap. 2 § SoL, akuta åtgärder vidtas för att skydda barnet

a) antingen på frivillig väg med den unges samtycke när den unge har fyllt 15 år,

b) eller genom ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU när frivillighet inte är möjlig och de juridiska förutsättningarna i övrigt föreligger.

Om barnet inte behöver omedelbart skydd, till exempel för att barnet uttrycker en genuin vilja att få vara med den vuxna som barnet har en ömsesidig relation med, och det inte framkommer att barnet på något sätt far illa med anledning av den ifrågavarande personen eller på annat sätt, kan socialsekreteraren komma fram till att det är till barnets bästa att placeras tillsammans med den person som barnet uppger är hens trygghet.

Paret har kanske flytt tillsammans, paret kan vara 17 och 18 år gamla. Det finns alla möjliga varianter, och varje fall får bedömas var för sig. Det måste även iakttas att en separation innebär påfrestningar och bör göras först då stödmöjligheter finns för krisbearbetning. På ett ankomst/transitboende är tanken att barnen endast

ska stanna en mycket begränsad tid. Att påbörja krisbearbetning kan då vara svårt men självfallet inget hinder för att separera paret när det är för barnets bästa. De juridiska förutsättningarna enligt tvångslagstiftningen måste självfallet vara uppfyllda för att kunna separera ett par som inte vill separeras eller - när paret har ett gemensamt barn - för att omhänderta det lilla barnet från en av sina vårdnadshavare.

Här följer ett exempel där socialtjänsten gjorde bedömningen att det var bäst för barnet (en sjuttonårig flicka) att följa med sin "make" till Migrationsverkets anläggningsboende:

Konstellation: Flicka, 17 år, och hennes lillebror, tolv år, har tillsammans med flickans make, 22 år, kommit till Sverige från Syrien. Barnen uppger att de mår bra efter omständigheterna. Deras familj finns kvar i Syrien men planerar att åka till Sverige i ett senare skede. Barnen berättar att resan har varit lång och ansträngande men att de är glada över att ha varandra. Flickan berättar i enskilt samtal med socialsekreterare att hon är gift med mannen sedan sju månader tillbaka. De har känt varandra under lång tid och har en god relation. Flickan uppger att hon upplever mannen som en trygghet och att han även är snäll mot hennes lillebror. Lillebrodern berättar i enskilt samtal att han gärna vill bo tillsammans med sin syster och hennes man. Pojken uppger att han inte känner någon annan i Sverige och att syskonen inte heller har någon släkt här.

Den akuta bedömningen är att den vuxne mannen i konstellationen kan tillgodose barnens behov av trygghet, säkerhet och omvårdnad under tiden som de befinner sig i Malmö stad. En ny bedömning kommer att göras när konstellationen placeras i annan kommun. Båda barnen har uppgivit i enskilt samtal med socialsekreterare att de vill bo med mannen. Konstellationen godkänns. Barnen bedöms inte vara i behov av omedelbart skydd.

Det är viktigt att framhålla att en placering av en ungdom över femton år med sin partner i dessa fall inte sker för att paret, enligt sitt hemlands lagar är gifta, utan för att den vuxne ofta är den minderårigas enda anhörig i Sverige. Den vuxne brukar även vara den person ungdomen känner sig tryggast med. Känns deras samspel på något sätt otryggt eller om socialtjänsten ser tecken på att något är oroväckande i deras relation godkänns inte ett ABO/EBO-placering och skyddsbedömningen ger upphov till akuta åtgärder.

Socialtjänsten i Malmö stad har öppnat barnavårdsutredningar enligt 11 kap. 1 § med stöd i 11 kap. 2 § socialtjänstlagen i de fall en skyddsbedömning lett till ett konstaterande att barnet är i behov av omedelbart skydd.

När en kommun får kännedom om att ett ensamkommande barn vistas i kommunen är socialnämnden skyldig att inleda en utredning enligt 11 kap. l § med stöd i 11 kap. 2 § SoL.

De ensamkommande barnens inledande vistelsekommun (ankomstkommunen) ska således ordna "tak över huvud" - ett boende - till barnen och tillgodose oundgängliga behov som barnen har fram till dess att Migrationsverket registrerar en ansökan och sedan anvisar barnet till en kommun. Den kommunen är därefter att anse som barnets vistelsekommun, oavsett om barnet faktiskt vistas där eller inte (se 3 § andra stycket lagen [1994:137] om mottagande av asylsökande m.fl., LMA).

Socialnämnden är enligt 11 kap. 4 § SoL egentligen skyldig att slutföra sin utredning fastän barnet har flyttat vidare till sin anvisningskommun och därmed fått en ny vistelsekommun, i praktiken avslutar emellertid ankomstkommunens socialnämnd sin utredning, och anvisningskommunen inleder en ny utredning enligt 11 kap. 1 § SoL (Se Socialstyrelsens vägledning "Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar, s. 40). Det bör påpekas att det finns en inbyggd problematik i kravet att efter skyddsbedömning inleda utredning, t.ex. i de fall då barnen bara stannar ett fåtal timmar för att resa vidare till sin anvisningskommun. Barnavårdsutredningar har i Malmö kommun alltid inletts

när skyddsbedömningarna utmynnat i konstaterandet av ett skyddsbehov. Barnavårdsutredningar har inte alltid hunnit inledas i de fallen då inget skyddsbehov uppdagats. Anledning till det har varit den extraordinära situationen under, framför allt, den gångna hösten, med ett mycket stort antal ensamt ankommande barn som behövde tas om hand, och som snabbt flyttade vidare. Fokus har legat på skyddsbedömningarna. Anvisningskommunernas socialtjänst har i sin tur tagit ett förnyat ansvar för dessa barn när de anlänt till anvisningskommunen. Anvisningskommunen utser god man till alla barn under 18 år.

Sociala resursförvaltningen är medveten om denna brist i form av inte inledda barnavårdsutredningar och har nu återigen aktualiserat alla barn i den aktuella målgruppen under år 2015, se nedan. Malmö kommun har även lex-Sara anmält sig själv på grund av att inte alla handläggningsrutiner kunde följas exakt enligt föreskrifterna under de extraordinära förhållanden som rådde under den gångna hösten.

Vad gör Malmö kommun för att höja kvaliteten på handläggningen av dessa ärenden?

Malmö kommun har i dagsläget aktualiserat alla de ifrågavarande barnen (då skyddsbedömning gjordes november och december månad 2015) igen och även andra barn som angivit att de var gifta (avseende hela det förra året). Ärendena ska gås genom igen. Om det vid genomgången uppmärksammas att ett orostecken inte skulle ha följts upp kommer en orosanmälan att göras till den kommun som i dagsläget är barnets anvisningskommun.

Malmö kommun kommer att se över sina rutiner i syfte att garantera att en barnavårdsutredning alltid inleds efter en skyddsbedömning. Detta kan dock inte ske på Sociala jouren under Sociala resursförvaltningen utan får ske i socialnämnderna (fem stadsområdesnämnder) alternativt inom ensamkommandebarn myndigheten på Sociala Resursförvaltningen. Den utredningen är tänkt att hållas öppen fram till dess att ärendet på ett formellt korrekt sätt enligt 2 a kap. 10 och 11 §§ SoL överflyttas till anvisningskommunen. Rutinerna ska även kunna hålla i så extraordinära situationer som har förelegat under hösten 2015. I rutinen ska även framgå att dessa ärenden har högsta prioritet och en skyddsbedömning ska göras omgående av socialjour.

Malmö kommun avser även att kompetensutveckla sin personal i syfte att kunna upptäcka tecken hos den aktuella målgruppen av att de far illa i en relation.

Det långsiktiga arbetet med barn som befinner sig i arrangerade relationer enligt sed i det land som de flytt ifrån får ske i anvisningskommunen och i samverkan mellan socialtjänst, god man, skola, hälso- och sjukvård med flera samhällsorgan. Det är komplexa frågor som kräver hög kompetens. En attitydförändring i ett barns synsätt på sin relation är svår att genomföra med tvång under de första omtumlande dagarna efter en ungdoms ankomst i Sverige efter en ofta traumatisk flykt från ett hemland i krig.

JO hämtade därefter in vissa journalhandlingar från sociala resursförvaltningen som gällde de ensamkommande barn som vid tidpunkten för ankomsten till Sverige var 15 respektive 16 år gamla och uppgav att de var gifta.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering

Allmänna utgångspunkter

När ett ensamkommande barn anländer till Sverige har den myndighet som barnet ger sig till känna hos en skyldighet att anmäla till socialnämnden att det i kommunen (ankomstkommunen) befinner sig ett barn som saknar vårdnadshavare. Ofta är det Migrationsverket som först får kännedom om att ett

ensamkommande barn har anlänt till Sverige och som därmed gör en anmälan till socialnämnden i ankomstkommunen. Migrationsverket ansvarar för att registrera barnets ansökan om asyl och att anvisa en kommun (anvisningskommun) som ska ansvara för omhändertagandet av barnet.

När Migrationsverket har anvisat en kommun anser man att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, (3 § lagen [1994:137] om mottagande av asylsökande m.fl., LMA). Av detta följer att socialtjänsten i den kommunen ansvarar för utredning och åtgärder som rör barnet. Vid handläggningen av ärenden hos socialtjänsten som rör ensamkommande barn är socialtjänstlagen tillämplig. I förarbetena anfördes som skäl för detta den s.k. normaliseringsprincipen som innebär att samma regler och sociala omvårdnadssystem bör gälla för alla barn som vistas i Sverige (prop. 2005/06:46 s. 41). Enligt uttalanden i förarbetena till LMA kräver principen om barnets bästa att barnet blir anvisad till en kommun i omedelbar anslutning till barnets asylansökan (prop. 2012/13:162 s. 19).

Ett barn, dvs. den som är under 18 år, företräds som regel av en vårdnadshavare som i de flesta fall också är barnets förälder. För ensamkommande barn ska det som regel utses en god man (2 § lagen [2005:429] om god man för ensamkommande barn). Det ska ske så snart som möjligt. Den gode mannen likställs med en vårdnadshavare och har samma befogenheter som en sådan (prop. 2004/05:136 s. 29 f.). Därmed är det den gode mannen som har det avgörande inflytandet över frågan om bl.a. barnets boende.

Socialnämndens ansvar för ensamkommande barn

Socialnämnden ska verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden (5 kap. 1 § SoL). Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet (1 kap. 1 § SoL).

Socialnämnden ska sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, ett hem för vård eller boende (HVB) eller stödboende. Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård (6 kap. 1 § SoL).

Vid alla beslut och andra åtgärder som rör vård- och behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande (1 kap. 2 § andra stycket SoL).

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning av vad som har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § SoL). Efter en utredning kan ett barn erbjudas insatser (4 kap. 1 § SoL).

Socialnämndens insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § SoL). Det är alltså inte möjligt att med stöd av SoL besluta om insatser mot den enskildes vilja.

Under vissa förutsättningar kan ett barn beredas vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan vård finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Ankomstkommunens ansvar för ensamkommande barn

I avvaktan på att Migrationsverket ska anvisa ett barn till en kommun ansvarar socialtjänsten i ankomstkommunen för att bl.a. ordna med ett tillfälligt boende för barnet och utreda barnets behov av skydd eller stöd.

Ankomstkommunens ansvar för att utreda och bedöma barnets behov påverkas inte av vistelsens längd. Omfattningen av det bistånd en ankomstkommun kan ha skyldighet att ge kan däremot påverkas av vistelsens längd och under vilka förhållanden som barnet vistas där (Socialstyrelsens vägledning Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar s. 40).

När en anmälan rör barn eller unga ska socialnämnden genast göra en bedömning av om barnet är i behov av omedelbart skydd. En sådan bedömning ska dokumenteras (11 kap. 1 a § SoL). Socialnämnden måste i varje enskilt fall bedöma vilket stöd eller skydd enligt SoL ett barn behöver. Skyddsbedömningen ska göras samma dag som anmälan kommer in till nämnden, eller senast dagen efter om anmälan kommer in sent på dagen (prop. 2012/13:10 s. 60).

Om det inte finns behov av omedelbart skydd ska en s.k. förhandsbedömning göras för att klargöra om det behövs en utredning för att tillgodose barnets behov. När det rör sig om en anmälan ska förhandsbedömningen göras inom 14 dagar efter det att anmälan kom in (11 kap. 1 a § andra stycket SoL). Beslut om att inleda en utredning eller inte ska innehålla en motivering till beslutet. Av motiveringen ska det tydligt framgå hur nämnden har kommit fram till sitt beslut (5 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd Dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS [SOSFS 2014:5]).

Om kommunen påbörjar en utredning är den skyldig att slutföra den (11 kap. 4 § SoL). När det gäller utredningar som avser ensamkommande barn avslutar ankomstkommunen dock som regel sin utredning i och med att barnet anvisas till en kommun, som i sin tur blir ansvarig kommun för barnet och inleder en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL (Socialstyrelsens vägledning Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar s. 40).

Barnkonventionen och barnets rätt till delaktighet vid planering av insatser enligt socialtjänstlagen

Sverige som stat är bunden av FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, och två protokoll till konventionen som Sverige har tillträtt. Även om konventionen inte är direkt tillämplig för domstolar och myndigheter finns det en skyldighet att tolka svenska regler fördragskonformt. Enligt artikel 3.1 i barnkonventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla

åtgärder som rör barn, och artikel 12.1 ger barnet rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Rättigheten är absolut och gäller alla barn utan åtskillnad. Barnet ses som bärare av rättigheter och ska ha inflytande över sitt liv. Artikel 12.2 ger barnet rätt att höras i alla administrativa förfaranden som rör barnet. Staten ska skapa förutsättningar för barnet att göra sin röst hörd.

Att få fram vad som är barnets åsikt kan i många sammanhang vara en grannlaga uppgift.

FN:s kommitté för barnets rättigheter, Barnrättskommittén, har i sin allmänna kommentar till artikel 12 ställt upp fem steg för genomförandet av artikeln. Det handlar *om* att förbereda barnet på rätt sätt, *om* att höra barnet, *om* att bedöma barnets förmågor och *om* information samt *om* rätt till överklagande av beslut. En närmare redogörelse för detta lämnas i Barnrättsutredningens betänkande Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19).

Svensk lag går i vissa avseenden längre än barnkonventionen eftersom utgångspunkten i socialtjänstlagen inte bara är att barnets bästa ska komma i främsta rummet utan även ska vara avgörande vid alla beslut eller andra åtgärder som rör barnet. Vad som är barnets bästa definieras inte närmare i socialtjänstlagen. Inte heller i barnkonventionen finns någon sådan definition. Principen om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals ska tolkas i förhållande till varandra, vilket innebär att informationen från barnet kan påverka både bedömningen av barnets bästa och hur barnet ska ges möjlighet att uttrycka sina åsikter (prop. 2012/13:10 s. 37).

När det gäller åtgärder för barn enligt socialtjänstlagen följer av 11 kap. 10 § SoL att barnet ska få relevant information. I andra meningen i bestämmelsen anges att barnet ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.

Andra meningen i bestämmelsen har tillkommit för att tydliggöra barnets rätt att komma till tals enligt artikel 12 i barnkonventionen (prop. 2012/13:10 s. 135).

Ett barn kan framföra sina åsikter muntligt, skriftligt eller på annat sätt. Socialtjänsten har ett stort ansvar när det gäller att ge barn möjligheter att komma till tals. Det är viktigt att barnet får möjlighet att framföra sina åsikter i en miljö som känns trygg för barnet och att metoder och arbetssätt är väl anpassade till barnets förutsättningar. Barnets förmåga att förstå det som han eller hon ska uttrycka sin åsikt om måste bedömas i varje enskilt ärende och situationen och informationen anpassas utifrån det. Behovet av att klarlägga barnets inställning är särskilt stort i de fall då barnet är i behov av skydd (prop. 2012/13:10 s. 38 f. och s. 135).

I mål och ärenden som handläggs enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen har ett barn som har fyllt 15 år dessutom rätt att föra sin egen talan (11 kap. 10 § andra stycket SoL). Av detta följer att både den gode mannen och barnet är part i ett ärende som rör barnet hos socialnämnden. I många fall kommer därför barnets inställning i en fråga att vara avgörande för om en erbjuden insats kan genomföras.

Ett barn som har fyllt 15 år kan alltså inte med stöd av 4 kap. 1 § SoL placeras i ett familjehem, HVB eller stödboende utan samtycke från barnet och i förekommande fall den som är god man för barnet.

Att placera ett barn som har fyllt 15 år i ett familjehem, HVB eller stödboende mot sin egen vilja eller mot den gode mannens vilja skulle stå i strid med kravet i 3 kap. 5 § SoL att insatser med stöd av socialtjänstlagen bygger på frivillighet och samtycke från den enskilde.

Barnäktenskap

När ett barn uppger att han eller hon har ingått äktenskap med en vuxen uppstår frågor om bl.a. äktenskapets giltighet eftersom den som är under 18 år inte får ingå äktenskap i Sverige (2 kap. 1 § äktenskapsbalken). Ett äktenskap som har ingåtts utomlands av ett barn som har fyllt 15 år kan emellertid vara giltigt i Sverige om det är giltigt i den stat där det ingicks (1 kap. 7 § lagen [1904:26 s. 1] om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap, IÄL). Ett äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag ska enligt 1 kap. 8 a § IÄL dock inte erkännas i Sverige *om* det vid tidpunkten för äktenskapets ingående skulle ha funnits hinder mot det enligt svensk lag och minst en av parterna då var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige, *om* det är sannolikt att det har ingåtts under tvång eller *om* parterna inte var närvarande samtidigt vid äktenskapets ingående och minst en av dem då var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige. Av andra stycket följer att detta inte gäller om det finns synnerliga skäl att erkänna äktenskapet. En bestämmelse i främmande lag eller beslut som meddelats av en myndighet i en främmande stat får inte tillämpas om det skulle vara uppenbart oförenligt med grunderna för rättsordningen i Sverige (7 kap. 4 § IÄL).

Bedömning

Under perioden november och december 2015 kom ett stort antal ensamkommande barn till Malmö kommun. Av förvaltningens yttrande framgår att 25 barn i åldern 15-18 år uppgav att de var gifta och hade kommit till Sverige med sin make. I några fall fanns det gemensamma barn, och i några fall var det ensamkommande barnet gravid. Ett av barnen placerades på ett hem för vård eller boende, och resterande barn valde att följa med sina makar.

Frågan gäller om socialtjänsten i Malmö kommun, som var barnens ankomstkommun, har brustit i sitt ansvar att utreda de gifta barnens behov av skydd eller stöd.

Sociala resursförvaltningen har uppgett *att* individuella skyddsbedömningar har gjorts avseende samtliga aktuella barn, *att* skyddsbedömningen har dokumenterats och *att* ett beslut, som är motiverat, har fattats. I de fall där barnet har bedömts ha ett behov av ett omedelbart skydd har förvaltningen angett *att* en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL har inletts och *att* en sådan utredning inte alltid har hunnit inledas i de fall då inget skyddsbehov har kommit fram.

JO brukar normalt vara försiktig med att uttala sig om rena bedömningar i sakfrågor. Jag har tagit del av ett urval av de skyddsbedömningar som socialnämnden har gjort i aktuella ärenden. Jag har efter min genomgång av ärendena inte funnit skäl att frångå denna hållning. Det som har kommit fram genom skyddsbedömningarna ger därför inte anledning till någon ytterligare kommentar eller åtgärd från min sida.

Innan jag går vidare vill jag anmärka att Sverige, som redovisats tidigare, genom regleringen i IÄL civilrättsligt erkänner vissa äktenskap som har ingåtts utomlands av barn som fyllt 15 år. Den civilrättsliga statusen av ett äktenskap påverkar dock inte socialnämndens ansvar för ett barn. Även om barnäktenskap generellt inte är tillåtna i Sverige hindrar detta i sig inte att ett barn som har fyllt 15 år har en relation eller t.o.m. ett samboförhållande med en vuxen. Det finns därför inte något rättsligt stöd för att generellt förbjuda ett barn som fyllt 15 år att bo tillsammans med en vuxen person som barnet uppger sig vara gift med.

Vid en placering enligt SoL är barnets uppfattning styrande för socialtjänstens möjlighet att genomföra en insats. Som en konsekvens av detta följer, som redovisats tidigare, att ett barn som fyllt 15 år inte kan placeras i ett familjehem, HVB eller stödboende utan att samtycke har lämnats av barnet och den som är god man för barnet. För att tvångsvård av ett barn ska aktualiseras enligt LVU krävs att det finns en påtaglig risk för barnets hälsa eller utveckling eller för socialt nedbrytande beteenden.

Barnets egen inställning kommer därför i praktiken i många fall att vara avgörande för om en placering kan ske eller inte. Om det inom ramen för en utredning enligt SoL görs bedömningen att ett barn har ett särskilt behov av nämndens stöd eller skydd, men nödvändigt samtycke till sådan åtgärd saknas, utan att utredningen för den sakens skull indikerar sådana konkreta och påtagliga risker som motiverar tvångsvård, kan det leda till att ett barn inte får det stöd och den hjälp som barnet annars skulle ha rätt till.

Som redovisats under avsnittet om barnkonventionen och barnets rätt till delaktighet vid planering av insatser enligt socialtjänstlagen är det i många sammanhang en grannlaga uppgift att få fram vad som är ett barns uppfattning.

Barn befinner sig ofta i beroendeställning till anhöriga eller andra vuxna. För ett barn som kommer från ett land där tvångsäktenskap och arrangerade äktenskap förekommer finns det en risk för att barnet inte ser någon möjlighet att uttrycka

någon annan vilja än att fortsätta vara tillsammans med den vuxne som barnet är gift med och som han eller hon har sökt skydd tillsammans med. Förhållandet kan kompliceras ytterligare av om det ensamkommande barnet har ett barn eller är gravid. När ett barn uppger att det har ingått äktenskap väcks därför bl.a. frågor om barnet har ingått äktenskapet av fri vilja, dvs. om barnet har haft ett verkligt alternativ att själv bestämma över sin situation och om det har sådan mognad och förmåga att det förstår vad ett äktenskap innebär.

När det gäller barn som kan vara i behov av skydd eller stöd har socialnämnden ett långtgående utredningsansvar. Uppgifter om att ett ensamkommande barn är gift med en vuxen person bör enligt min mening därför som regel leda till att en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL inleds.

I utredningen behöver bl.a. noga undersökas om den inställning som barnet förmedlar i sina kontakter med socialtjänsten är ett uttryck för barnets verkliga vilja. Därmed bör förutsättningarna för äktenskapet och barnets möjlighet att göra ett eget val så långt som möjligt klarläggas.

Det är särskilt i fall där ensamkommande barn utsätts för tvång eller tvångsliknande situationer och där barnet kanske själv är omogen givetvis mycket svårt att argumentera för att ett formellt samtycke till en placering med maken eller makan skulle vara förenligt med barnets bästa. För att säkerställa att de ensamkommande barnens rättigheter inte kränks måste det därför ställas krav på att socialtjänstens utredningar är omsorgsfulla. Ett eller två samtal vid ankomsten till Sverige kan enligt min bedömning i de flesta fall inte anses vara tillräckligt.

För att barnet på ett fritt och otvunget sätt ska förväntas redogöra för sin egentliga vilja anser jag också att barnet måste få anpassad och relevant information om sina rättigheter och möjligheter till skydd i Sverige. Först efter en noggrann och omsorgsfull utredning kan socialnämnden ha ett tillräckligt gott beslutsunderlag för att avgöra om barnet har en reell möjlighet att själv ge uttryck för en önskan om att få bo med sin make eller maka och om barnet är i behov av skydd eller stöd.

Det framstår även som rimligt och angeläget att socialnämnden, i de fall där ett behov av insatser har konstaterats men barnet inte samtycker till insatsen och förhållandena inte är sådana att LVU kan tillämpas, inte utan vidare släpper kontakten med barnet utan att man gör en uppföljning av barnets situation.

I avvaktan på att Migrationsverket skulle anvisa en kommun var det Malmö kommuns ansvar att utreda de ensamkommande barnens behov av skydd eller stöd. Ankomstkommunens ansvar för att utreda barnets behov av skydd eller stöd är som angetts ovan inte beroende av vistelsens längd.

Jag har förståelse för att en ankomstkommun, om vistelsetiden för barnet där blir kort, inte alltid hinner inleda en utredning. Därmed ansvarar

anvisningskommunen för att inleda en sådan utredning och utreda barnets behov av skydd eller stöd.

Sociala resursförvaltningen har i yttrandet angett att en individuell skyddsbedömning har gjorts i fråga om samtliga aktuella barn men att man inte alltid har inlett en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Förvaltningen är medveten om att det har funnits brister i handläggningen av ärendena i form av att man inte har inlett utredningar. Av remissvaret framgår att åtgärder ska vidtas för att garantera att en barnavårdsutredning alltid inleds efter en skyddsbedömning. Mot den bakgrunden och med hänsyn till de åtgärder som förvaltningen redan har vidtagit i form av orosanmälningar till ankomstkommunerna finner jag inte anledning att rikta någon kritik mot nämnden.

Jag känner en viss oro för att det, oavsett socialnämndernas utredningsambitioner, finns en risk för att samtyckesbaserade utredningsåtgärder och systemet med gode män inte alltid är tillräckliga för att garantera att de gifta ensamkommande barnens rättigheter fullt ut beaktas. Enligt min mening är det angeläget att frågan om ensamkommande gifta barn följs upp av närmast ansvariga myndigheter. Som påpekats i beslutet kan det uppstå situationer där det finns omständigheter som inger oro, men där samtycke till frivilliga åtgärder saknas, samtidigt som situationen inte är så alarmerande att vård enligt LVU kan övervägas. I den nämnda situationen riskerar barnens rättigheter att inte tillvaratas. Jag skickar därför en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

Med de uttalanden som jag har gjort avslutas ärendena.