

2016-07-08
Dnr 3.5.1:0494/16

Justitieminister
Morgan Johansson

Kopia:
Barn-, äldre- och
jämsköldhetsminister
Åsa Regnér

Skyddet mot barnäktenskap måste stärkas

Sverige är skyldigt att tillgodose alla barn som befinner sig i landet de rättigheter som slås fast i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Ensamkommande asylsökande barn har samma rätt till skydd och omvårdnad som andra barn i Sverige och får inte behandlas annorlunda på grund av deras ställning som asylsökande eller för att de inte anses ha sin hemvist här.

Barnombudsmannen har under vintern och våren uppmärksammat att Sverige brister i skyddet för de ensamkommande asylsökande barn som kommer till Sverige och som uppger att de är gifta. I de flesta fall har socialtjänsten, när de har placerat barnet, tillåtit att barnet bor hos den person som han eller hon uppger sig vara gift med. I många fall har äktenskapet godtagits av såväl Migrationsverket som socialtjänsten enbart utifrån muntliga uppgifter från barnet och/eller den medföljande vuxne utan några skriftliga handlingar som stöder påståendet.¹

Migrationsverket genomförde i början av året en utredning om förekomsten och handläggningen av barn som sökt asyl i Sverige som gifta inom äktenskap som ingåtts utomlands. Migrationsverket identifierade 132 barn som kommit till Sverige och uppgett att de är gifta. 129 var flickor och 3 pojkar. De flesta har sökt asyl efter den 1 augusti 2015. Vid tiden för kartläggningen var barnen placerade i 80 kommuner. Migrationsverket uppger att det troligen finns fler fall av barn som kommit till Sverige som gifta än vad man har hittat i det material som granskats.²

Enbart i Malmö Stad har 65 flickor identifierats som under 2015 placerats i kommunen och som uppger att de är gifta. Av dessa placerades 61 flickor med den man som hon uppgav sig vara gift med.³

¹ Migrationsverket "Är du gift? Utredning av handläggning av barn som är gifta när de söker skydd i Sverige", 2016

² Migrationsverket "Är du gift? Utredning av handläggning av barn som är gifta när de söker skydd i Sverige", 2016

³ <http://malmo.etc.se/inrikes/fyra-flickor-lyftes-ur-barnakenskap>

Justitieombudsmannen granskade under våren Malmö Stads handläggning av 25 ärenden med ensamkommande barn som är gifta och konstaterade att det har funnits stora brister i handläggningen och utredningarna av dessa ärenden.⁴

Barnäktenskap och Sverige internationella åtaganden

Av Sveriges internationella åtaganden är det tydligt att barnäktenskap inte är acceptabelt och ska avskaffas.

I FN:s utvecklingsmål, Agenda 2030, framgår av mål 5.3 att barnäktenskap är att betrakta som en skadlig sedvänja som ska avskaffas.

I barnkonventionen framgår att staterna ska vidta alla åtgärder för att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa.⁵ FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) har uttalat att barnäktenskap ska ses som en form av sådan traditionell sedvänja som är skadlig för barns hälsa och som ska avskaffas.⁶

FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor är tydlig med att barns trolovning och giftermål inte ska ha någon rättslig verkan.⁷ FN:s kommitté för avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW-kommittén) har i allmänna rekommendationer tydliggjort att minimiålder för äktenskap ska vara 18 år och inte bör vara tillåtet förrän personen har uppnått full mognad och rättshandlingsförmåga.⁸ Även denna kommitté har konstaterat att barnäktenskap ska ses som en form av skadlig sedvänja.⁹

Barnäktenskap kan ha negativ inverkan på det enskilda barnets möjligheter att tillgodogöra sig sina mänskliga rättigheter i enlighet med barnkonventionen. Till exempel gäller detta rätten till liv och utveckling, rätten till utbildning och skydd mot våld, exploatering, övergrepp och människohandel.¹⁰ Barnets rätt till sina föräldrar och olaga intrång i familjelivet kan också påverkas, då till exempel ett barn som är gift inte har rätt till familjeåterförening med sina föräldrar.¹¹

Barnäktenskap anses också av såväl barnrättskommittén som CEDAW-kommittén vara en form av tvångsäktenskap eftersom en eller båda parter inte har uttryckt sitt fulla, fria och informerade samtycke.¹²

Äktenskap som har ingåtts mot någon form av ekonomisk vinning för en av familjerna kallas för kontraktsäktenskap och ska ses som en form av människohandel enligt de båda kommittéerna.¹³

⁴ Riksdagens ombudsmän beslut 2016-06-15 dnr. 394-2016, 476-2016 och 692-2016

⁵ FN:s konvention om barnets rättigheter artikel 24.3

⁶ Se FN:s kommitté för barnets rättigheter allmän kommentar nr 4 om ungdomars hälsa och utveckling inom ramen för konventionen om barnets rättigheter, 2003, punkt 20 samt Joint general recommendation no 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment no 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices, 2014, punkt 20 ff.

⁷ FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor artikel 16.2

⁸ Committee on the Elimination of Discrimination of Women, general recommendation no 21: Equality in marriage and family relations, 1994, punkt 36 ff

⁹ Joint general recommendation no 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment no 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices, 2014, punkt 20 ff.

¹⁰ Joint general recommendation no 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment no 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices, 2014

¹¹ 5 kap 3 § Utlänningslag (2005:716)

¹² Joint general recommendation no 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment no 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices, 2014, punkt 20

Stora negativa effekter för barn

Enligt såväl barnrättskommittén som CEDAW-kommittén riskerar barnäktenskap att leda till stora negativa effekter för det enskilda barnet, inklusive hälsofarliga effekter. I den gemensamma allmänna kommentaren nr 18/allmänna rekommendationen nr 31 står följande att läsa:

”Barnäktenskap är ofta kopplat till tidiga och täta graviditeter och födslar, vilket resulterar i en mödrasjuklighet och mödradödlighet som är högre än genomsnittet. Graviditetsrelaterade dödsfall är den främsta dödsorsaken för flickor i åldern 15–19 år världen över (både gifta och ogifta). Barnadödligheten bland barn till mycket unga mödrar är högre (ibland så mycket som dubbelt så hög) än bland barn till äldre mödrar. När det gäller barnäktenskap och/eller tvångsäktenskap, särskilt i de fall då maken är mycket äldre än hustrun och där flickor har begränsad utbildning, har flickorna generellt begränsad beslutsfattning över sina egna liv. Barnäktenskap bidrar också till fler fall av oavslutad skolgång, framför allt bland flickor, att barn inte tillåts gå i skolan, ökad risk för våld i hemmet, och en begränsning av rätten att röra sig fritt.”¹³

Barnombudsmannens överläggning med myndigheter

Med anledning av ovanstående kallade Barnombudsmannen med hjälp av våra rättsliga befogenheter, Inspektionen för vård och omsorg, Länsstyrelsen i Stockholm, Länsstyrelsen i Östergötland, Migrationsverket, Polisen, Skatteverket, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten till en överläggning om barnäktenskap den 21 juni 2016. Sveriges kommuner och landsting bjöds in att delta.

Syftet med överläggningen var dels att få en bild av hur myndigheterna uppfattar den rådande situationen och vilka utmaningar de står inför när det gäller barn som kommer till Sverige och uppger att de är gifta, dels få reda på vilka åtgärder myndigheterna avser vidta för att säkerställa att barnäktenskap identifieras och hanteras utifrån ett barnrättsperspektiv. Slutligen ville Barnombudsmannen diskutera om den lagstiftning som finns är tillräcklig, om det behövs lagändringar eller andra förändringar för att uppnå ett fullgott skydd utifrån ett barnrättsperspektiv.

Situationen idag och utmaningar hos myndigheterna

Alla deltagande myndigheter samt SKL var överens om att de 132 barn som Migrationsverket har identifierat som gifta troligtvis är mycket i underkant i förhållande till det verkliga antalet. Länsstyrelserna i Stockholm och Östergötland berättade att de under hösten fått flera samtal till sina stödtelefoner från framförallt gode män och socialtjänster med frågor kring barnäktenskap och hur dessa ska hanteras.

Migrationsverket påtalade att man under hösten, på grund av den ansträngda situationen, troligen har missat att fråga om äktenskap i alla ärenden rörande ensamkommande barn. Det kan också finnas barn som inte uppgett för Migrationsverket att de är gifta men där det har uppdagats när kommunen har placerat barnet.

¹³ Joint general recommendation no 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment no 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices, 2014, punkt 24

¹⁴ Joint general recommendation no 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment no 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices, 2014, punkt 22.

Samtliga myndigheter och SKL lyfte också kunskapsbrist hos tjänstemän om barnäktenskap som en utmaning, inklusive bristen på tydliga riktlinjer och metodstöd.

En annan utmaning har varit och är samarbetet mellan de olika myndigheterna och personerna som är involverade när det gäller ensamkommande flyktingbarn. Till exempel har Migrationsverket brustit i sina rutiner att göra orosanmälningar till anvisningskommunen i många av dessa ärenden.

I och med att tydliga riktlinjer har saknats har hanteringen av dessa barn, i synnerhet när det gäller om de ska placeras tillsammans med sina makar eller inte, skilt sig från kommun till kommun. De flesta kommuner verkar ha använt sig av en 15-årsgräns – är barnet under 15 år så placeras det inte tillsammans med sin make. Har barnet varit över 15 har det inte varit ovanligt att barnet har fått bo tillsammans med den person hon eller han uppger sig vara gift med. En komplikation som många tog upp var de fall där paret som kom också har egna barn – då vill myndigheterna säkerställa barnets rätt till kontakt med båda sina föräldrar.

Skatteverket påpekade en utmaning som de står inför när dessa äktenskap ska registreras efter att barnen har fått uppehållstillstånd. Fram till nu har Skatteverket inte godkänt äktenskap under 15 år, utifrån ordre public-undantaget i 7 kap 4 § lagen om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmyndarskap. Äktenskap som har ingåtts när den ena parten varit över 15 år har dock accepterats. I och med att lagen ändrades för de barn som har hemvist i Sverige och dispensmöjligheten för äktenskap under 18 år togs bort, vill Skatteverket få prövat om åldersgränsen för ordre public-undantaget bör vara 18 år.

Åklagarmyndigheten tog upp att de barn som är mellan 15 och 17 har särskilt svagt skydd ur ett straffrättsligt perspektiv då det är svårare att bevisa den utsatta belägna situationen som krävs för äktenskapstvång. Samtidigt är det inte alltid klart vilken ålder flickan har vid tillfället för bedömning. Dessutom är bedömningen av uppsåt i relation till ålder vid sexualbrott mot barn ibland problematisk då det kan vara svårt att bevisa att maken hade skälig anledning att anta att barnet var under 15 år.

Åtgärder som myndigheterna planerar att vidta

Migrationsverket berättade att man utifrån rapporten "Är du gift?"¹⁵ har tagit fram en handlingsplan som ska fungera som en heltäckande standard för dessa ärenden. Handlingsplanen innehåller bland annat rutiner för orosanmälan, information till kommunerna, polisanmälan, vidare handläggning samt stödmaterial till handläggarna. Mallar håller på att uppdateras så att man enkelt ska kunna hitta barn som är gifta och man förbereder för kompetenshöjande insatser vilket bland annat ska förbättra informationen till de asylsökande barnen om vad som gäller i Sverige kring äktenskap. Starten för arbetet med handlingsplanen kommer dock dröja lite på grund av den nya utlänningslagens ikraftträdande.

Skatteverket har fattat beslut om att inte längre godkänna äktenskap om den ena eller båda parter var under 17 år vid dess ingående. En rutin har sjuöatts som gör att alla ärenden som gäller äktenskap som ingåtts om barnet var 15-17 år och som ingåtts efter 1 juli 2014 ska skickas till rättsavdelningen för prövning. Skatteverket

¹⁵ Migrationsverket "Är du gift? Utredning av handläggning av barn som är gifta när de söker skydd i Sverige", 2016

har också fattat beslut om att göra orosanmälningar till socialtjänsten när de får kännedom om ett barn som är gift.

Inspektionen för vård och omsorg, Polisen, Socialstyrelsen och SKL ser behov av att kompetensutveckla sin personal och säkerställa att rutiner och riktlinjer finns på plats.

Åklagarmyndigheten presenterade den 23 juni 2016¹⁶ en rapport om hur ärenden om tvångsäktenskap har handlagts. En åtgärd som föreslås är att myndigheten tillsammans med polisen tar fram ett metodstöd för dessa utredningar.

Länsstyrelserna i Stockholm och Östergötland betonade vikten av kompetenshöjande insatser och Länsstyrelsen i Östergötland sade sig kunna vara behjälplig med detta. Länsstyrelsen i Stockholm ser det som viktigt att dessa insatser kopplas till dess arbete mot människohandel och barn som försvinner.

Förslag på lagändringar och andra nödvändiga förändringar

Flera av myndigheterna tog upp att de i sitt arbete med att förbereda sig inför att barnkonventionen ska bli lag kommer att ta med denna fråga.

Myndigheterna hade inga direkta förslag på lagändringar även om flera av deltagarna inte ställde sig främmande till tanken att införa en strikt 18-årsgräns för alla äktenskap.

Andra förslag som kom upp var att ta lärdom av det myndighetsnätverk som Länsstyrelsen i Östergötland driver när det gäller att se hur man kan samordna arbetet mer, att lyfta frågan i handlingsplanen om mäns våld mot kvinnor samt i människohandelsutredningen.

Barnombudsmannens slutsatser och förslag

Barnombudsmannen ser allvarligt på situationen för barn som kommer till Sverige och uppger att de är gifta. För det första är det allvarligt att vi inte vet hur många barn det är fråga om. För det andra är det tydligt att dessa barns rättigheter inte tillgodoses fullt ut – barn har blivit placerade med den medföljande maken utan en ordentlig skyddsutredning, barn riskerar att utsättas för övergrepp, hot, våld och dessutom riskerar deras rätt till utbildning att inte tillgodoses.

Barnombudsmannen anser att det är oacceptabelt att Sverige har olika måttstockar för huruvida ett äktenskap godkänns beroende på om barnet har sin hemvist i Sverige eller kommer hit som asylsökande.

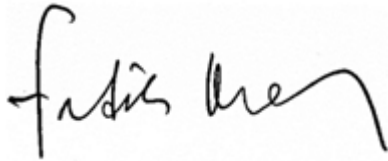
Med anledning av detta har Barnombudsmannen följande förslag till regeringen

- Ändra lagen om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmyndarskap så att inga äktenskap som ingåtts av personer under 18 år erkänns i Sverige, i enlighet med barnkonventionen, kvinnokonventionen och mål 5.3 i FN:s utvecklingsmål Agenda 2030, som betraktar barnäktenskap som en skadlig sedvänja som ska avskaffas.

¹⁶ Ej tillgänglig vid tidpunkten för överläggningen, som ägde rum den 21 juni 2016

- Att införa ett nytt brott i brottsbalken, barnnäktenskapsbrott, i enlighet med förslaget i Betänkandet (SOU 2012:35) Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnnäktenskap.
- Ge relevant myndighet i uppdrag att göra en kartläggning av barnnäktenskap bland nyanlända ensamkommande barn i Sverige. Kartläggningen ska syfta till att ge en bild av hur många barn som idag är i äktenskap samt att följa upp att skyddsbedömningar har gjorts i alla fall där barn lever tillsammans med sin make/maka.
- Ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram allmänna råd, riktlinjer och metodstöd för hur socialtjänsten ska hantera dessa ärenden.
- Ge relevanta myndigheter i uppdrag att säkerställa att dess personal har kompetens att handlägga dessa ärenden. Säkerställa, förslagsvis genom samverkan mellan Socialstyrelsen, länsstyrelserna och Sveriges kommuner och landsting, att relevant personal inom socialtjänsten i landets kommuner får relevant utbildning i att hantera dessa ärenden.

Vänliga hälsningar

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fredrik Malmberg', written in a cursive style.

Fredrik Malmberg
barnombudsman