

Regeringens skrivelse

2009/10:229



Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja

Skr.
2009/10:229

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 27 maj 2010

Fredrik Reinfeldt

Nyamko Sabuni
(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för problematiken kring och riskerna med att unga kan bli och blir gifta mot sin vilja. Handlingsplanen innehåller även de åtgärder som regeringen har vidtagit eller avser att vidta för att stärka det förebyggande arbetet samt för att stärka skyddet och stödet till de unga som drabbas. Bland åtgärderna märks den utredning som regeringen har tillsatt angående lagstiftning i syfte att stärka skyddet mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. Det kommer dessutom att genomföras åtgärder för att förbättra samverkan mellan myndigheter och för att öka kunskapen om förebyggande metoder. En utgångspunkt för alla åtgärder är att de har ett tydligt fokus på att alla har rätt att själva välja med vem de ska ingå äktenskap. Åtgärderna ska sammantaget förebygga och förhindra att barn och unga far illa. De utgår från den enskilda individens behov och detta synsätt ska genomsyra myndigheternas arbete.

1	Inledning.....	3
2	Problembeskrivning.....	6
2.1	Ungas situation.....	6
2.2	Samband med hedersrelaterat våld och förtryck.....	8
2.3	Kartläggning av tillstånd till äktenskap.....	9
2.4	Kända fall av unga som blivit gifta mot sin vilja.....	10
2.5	Myndigheters hantering av ungas utsatthet.....	13
2.6	Barn och unga har rätt till stöd och skydd.....	14
3	Svensk rätt och internationella överenskommelser.....	16
3.1	Svensk rätt.....	16
3.2	Internationella överenskommelser.....	19
4	Insatsområden.....	21
4.1	Stärkt förebyggande arbete.....	22
4.2	Förstärkt skydd och stöd.....	26
4.3	Förbättrad samverkan mellan myndigheter.....	28
4.4	Ökad kunskap.....	28
5	Finansiering och ekonomiska konsekvenser.....	32
6	Uppföljning och utvärdering.....	32
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 maj 2010.....	33

1 Inledning

Den svenska rättsordningen godtar inte att äktenskap ingås mot någon persons vilja. Den godtar heller inte äktenskap där någon av parterna är under 18 år, utan att länsstyrelsen har gett särskilt tillstånd. Ändå finns det unga människor i Sverige som är oroliga för att inte själva få välja vem de ska gifta sig med. Det förekommer också att barn och unga blir gifta mot sin vilja. De kan bli utsatta för allt från subtila påtryckningar till uttalade hot och fysiskt våld.

Olika studier som har genomförts har visat att det finns ett samband mellan att unga riskerar att bli och blir gifta mot sin vilja och att de utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Denna handlingsplan ska ses som en särskild insats med specifika åtgärder för att frågan ska uppmärksammas och integreras i myndigheternas arbete för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

I regeringens skrivelse Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer presenterades 56 åtgärder som skulle vidtas under mandatperioden (skr. 2007/08:39, bet. 2007/08:JuSoU1, rskr. 2007/08:167). En av åtgärderna var ett uppdrag till Ungdomsstyrelsen att genomföra en kartläggning av arrangerade äktenskap mot en persons vilja och en översyn av berörda myndigheters kännedom och kompetens i frågan (åtgärd 54). Ungdomsstyrelsen fick även i uppdrag att föreslå förebyggande åtgärder.

Den kartläggning som Ungdomsstyrelsen genomförde presenterades i rapporten Gift mot sin vilja och överlämnades till regeringen den 1 juni 2009 (Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:5). I rapporten har Ungdomsstyrelsen kartlagt hur många unga som anser att de inte själva kan välja vem de ska gifta sig med. Ungdomsstyrelsen har också kartlagt antalet fall av unga upp till 25 år som under 2008 riskerade att bli eller som hade blivit gifta mot sin vilja som Skatteverket, Migrationsverket samt kommunala och ideella verksamheter kände till. I rapporten analyseras livsvillkoren för dem som har uppgett att föräldrar eller kultur och religion sätter gränser för vem de kan gifta sig med. Ungdomsstyrelsens analys visar att det finns ett samband mellan att unga riskerar att bli gifta mot sin vilja och hedersrelaterat våld och förtryck. Även Socialstyrelsens rapporter Frihet och ansvar – om gymnasieungdomars upplevda frihet att själva bestämma över sina liv (Socialstyrelsen 2007-131-27) och Frihet och familj – en uppföljning av skyddade boenden för personer som hotas av hedersrelaterat våld (Socialstyrelsen 2007-112-3) har lyft fram detta samband.

Dessa och andra studier visar att det finns en brist på metoder, rutiner och riktlinjer för att kunna arbeta förebyggande och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja. En förklaring till detta kan vara att frågan inte har fått så stor uppmärksamhet i Sverige. De åtgärder som hittills har genomförts rör främst lagstiftning, som t.ex. kravet på särskilda skäl för tillstånd till äktenskap före 18 års ålder, och har i mindre omfattning rört insatser som fokuserat på att förebygga och förhindra att unga riskerar att

bli och blir gifta mot sin vilja. Det finns indikationer på att insatser sker först när en allvarlig och hotfull situation uppstår för den unga personen.

Regeringen har utifrån det kunskapsunderlag som Ungdomsstyrelsen och andra myndigheter har redovisat, tagit fram denna särskilda handlingsplan med åtgärder som ska förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja. Åtgärderna utgör ett komplement till dem som redan pågår inom den tidigare nämnda handlingsplanen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck och våld i samkönade relationer samt inom regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål (skr. 2007/08:167, bet. 2008/09:JuU4, rskr. 2008/09:174). Åtgärderna ska bygga på den kunskap och de insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck och mot människohandel som redan har utförts inom ramen för dessa två tidigare handlingsplaner under mandatperioden. Brottsförebyggande rådet lämnade i början av 2010 en delrapport om utvärderingen av åtgärderna inom ramen för handlingsplanen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck och våld i samkönade relationer (Brå-rapport 2010:4). Brottsförebyggande rådet lyfter bl.a. fram att den verksamhetsutveckling som har skett med anledning av handlingsplanen i de flesta fall har genomförts på lokal nivå, vilket har lett till att metodutvecklingen inte alltid har tagits tillvara på nationell nivå. Bristen på koppling mellan det lokala och det nationella arbetet samt avsaknaden av utvärderingar medför att kunskap saknas om vilka metoder som är effektiva. I sina slutsatser betonar Brottsförebyggande rådet särskilt att de insatser som genomförs för att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck måste fördjupas. De insatser som genomförs måste också nå ut till särskilda målgrupper som t.ex. familjer som utsätter sina barn för våld.

Att unga blir gifta mot sin vilja måste förebyggas och förhindras av samhället. Insatserna som genomförs enligt denna handlingsplan ska omfatta unga kvinnor unga män, inklusive unga homosexuella, bisexuella och personer med könsöverskridande identitet eller uttryck.

Berörda politikområden

Att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja berör flera politikområden. Ett av dessa är ungdomspolitiken vars målgrupp är de cirka 1,4 miljoner personer mellan 13 och 25 år som bor i Sverige. De utgör ungefär 15 procent av befolkningen. Regeringens nationella ungdomspolitik omfattar målområdena utbildning och lärande, arbete och försörjning, hälsa och utsatthet, inflytande och representation samt kultur och fritid. De två övergripande målen för ungdomspolitiken är att

- alla ungdomar ska ha verklig tillgång till välfärd, och
- alla ungdomar ska ha verklig tillgång till inflytande.

Ungdomspolitikens mål bör genomsyra politiken på samtliga berörda områden. Varje område ansvarar för att förverkliga och följa upp målen inom ramen för sin ordinarie verksamhet. Målen ska uppnås genom insatser inom ett flertal politikområden och av många olika myndigheter.

I skrivelsen Regeringens strategi för ungdomspolitiken – med fokus på ungdomars välfärd och inflytande (skr. 2009/10:53, bet. 2009/10:KrU6,

rskr. 2009/10:184) redogör regeringen för de offentliga insatser som ska stödja ungas möjligheter till självständighet och oberoende. Att stärka ungas egenmakt och självständighet handlar om att motverka företeelser som begränsar individens handlingsutrymme, till exempel utsatthet för våld, förtryck, diskriminering, fördomar och stereotypa könsroller.

Skr. 2009/10:229

Regeringen har inom ramen för jämställdhetspolitiken vidtagit omfattande insatser för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, våld i samkönade relationer, prostitution och människohandel för sexuella ändamål. I regeringens skrivelse Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck och våld i samkönade relationer betonar regeringen att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Alla människor ska kunna leva i frihet från rädsla att utsättas för våld och övergrepp. I regeringens skrivelse Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål betonas att en utgångspunkt för alla åtgärder är att de ska ha ett tydligt fokus på den enskildes behov och att detta synsätt ska genomsyra myndigheternas arbete. Att förebygga att barn och unga får illa är i fokus. Dessa riktlinjer gäller även åtgärderna i denna handlingsplan.

Begrepp

När en person inte vill gifta sig men ändå gör det på grund av att andra, vanligtvis föräldrarna, pressar henne eller honom till det, utsätts personen för oacceptabla påtryckningar. De kan utsättas för hot eller våld samt andra påtryckningar, som att föräldrar skuldbelägger barnet eller hotar med utslutning från familjegemenskapen. Barn och unga kan dessutom luras att åka utomlands och där bli gifta mot sin vilja.

I regeringens skrivelse Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck och våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39) användes uttrycket arrangerade äktenskap mot en persons vilja för att beskriva alla de situationer som kan leda till att unga ingår äktenskap mot sin vilja. I denna skrivelse används i stället uttrycket gift mot sin vilja. Att bli gift mot sin vilja betyder i sammanhanget att någon påverkas att gifta sig genom såväl straffbart tvång som andra påtryckningar. I skrivelsen förekommer även uttrycket tvångsäktenskap. Uttrycket åsyftar att straffbart tvång används i syfte att någon ska ingå äktenskap. Ett annat uttryck som används är barnäktenskap och det åsyftar äktenskap där någon av parterna är under 18 år. Ett barnäktenskap kan också ha föregåtts av olika påtryckningar, inklusive straffbart tvång.

Med *unga* åsyftas i skrivelsen personer mellan 13–25 år, t.ex. *unga* kvinnor. I de fall det specifikt gäller personer upp till 18 år, används orden *barn*, *flicka* och *pojke*.

Det finns ett samband mellan att föräldrars uppfattningar, religion och kultur sätter gränser för unga om vem de kan gifta sig med och att unga utsätts för påtryckningar att ingå äktenskap. Sambandet är att bland de unga som anger att religion, kultur och föräldrars uppfattningar sätter gränser för vem de kan ingå äktenskap med så finns det personer som svarar att de är oroliga över att inte själva kunna välja med vem de ska ingå äktenskap. Studier som har genomförts bekräftar att det finns ett samband mellan hedersrelaterat våld och förtryck och att unga blir gifta mot sin vilja. Här följer en sammanfattning av de problem som har lyfts fram i olika studier.

2.1 Ungas situation

Frågor om ungas möjligheter att själva kunna välja vem de ska ingå äktenskap med har ställts i tre olika enkätstudier. Den första genomfördes av Socialstyrelsen 2006 och beskrivs i rapporten Frihet och ansvar – om gymnasieungdomars upplevda frihet att själva bestämma över sina liv (Socialstyrelsen 2007). Socialstyrelsen gjorde en nationell enkätundersökning som besvarades av ca 5 200 elever i gymnasieskolans årskurs 2 (cirka 18 år). I den studien angav 5,6 procent av flickorna och 4,0 procent av pojkarna att de hade begränsningar i sitt val av vem de kan ingå äktenskap med. De svarade antingen att de inte själva fick välja vem de ska gifta sig med eller att de var oroliga för att någon förälder eller annan vuxen skulle bestämma vem de skulle gifta sig med. Socialstyrelsen lyfte fram att flickors och pojkars oro över att inte kunna välja äktenskapspartner var en rimlig indikator för att kunna beskriva omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck.

Den andra enkätstudien som lyfte fram frågan om ungas begränsningar som rörde valet av vem de kunde gifta sig med genomfördes av Stockholms universitet 2008 och presenterades i rapporten Oskuld och heder – en undersökning av flickor och pojkar som lever under hedersrelaterad kontroll i Stockholm stad – omfattning och karaktär (Schlytter, A. m.fl. Stockholms universitet 2009). Studien hade fokus på att kartlägga hedersrelaterat våld och förtryck i Stockholms stad. Denna undersökning riktade sig till ca 2 800 elever i grundskolans årskurs 9 (ca 15 år) i Stockholms stad. Analysen av enkäten visade att 13 procent av flickorna och 9 procent av pojkarna svarade att de förväntades följa föräldrarnas vilja i valet av vem de kunde ingå äktenskap med.

Ungdomsstyrelsens rapport Gift mot sin vilja är den tredje studien. Rapportens resultat bygger bl.a. på en nationell enkät riktad till ca 6 000 personer mellan 16 och 25 år. Av dem som svarade på enkäten var det fem procent som upplevde att föräldrar, religion eller kultur satte gränser för dem i valet av äktenskapspartner; 6,6 procent av kvinnorna och 3,8 procent av männen. Fem procent motsvarar cirka 70 000 individer i den åldersgruppen. Inskränkningarna gällde att inte få välja partner själv, att få välja partner själv men föräldrarna måste godkänna partnern samt att inte få gifta sig med någon som inte tillhör samma kultur eller religion som familjen. Av de unga som uppgav att föräldrar,

religion eller kultur satte gränser för äktenskap svarade ca 1 procent (vilket motsvarar ca 8 500 personer), att de under senaste tiden hade varit oroliga för att inte själva kunna välja vem de ska gifta sig med.

I Gift mot sin vilja ingår också en analys av en enkät som riktades till unga mellan 16 och 25 år bosatta i stadsdelarna Rosengård (Malmö), Hjällbo (Göteborg), Araby (Växjö) och Husby (Stockholm). I dessa områden svarade sammanlagt 27 procent att föräldrar, religion eller kultur satte gränser för vem de kan gifta sig med och 19,4 procent av de unga kvinnorna och 13,5 procent av de unga männen svarade att de under den senaste tiden hade varit oroliga för att inte själva kunna välja vem de ska gifta sig med.

Begränsningar som påverkar barns och ungas livsvillkor

Stockholms universitets och Socialstyrelsens kartläggningar av hedersrelaterat våld och förtryck visar att de unga som upplever att de har begränsningar i valet av vem de kan gifta sig med är en särskild riskgrupp som behöver hjälp och stöd från samhället. Rapporterna ger tillsammans en fördjupad bild av livsvillkoren för 15-åringar (årskurs 9 i grundskolan) och 18-åringar (årskurs 2 i gymnasieskolan) som i dessa båda enkäter svarade att det är föräldrar, religion eller kultur som sätter gränser för vem de kan gifta sig med. Dessa flickor och pojkar hade i högre grad andra specifika livsvillkor än de som svarade att de fritt kunde välja äktenskapspartner. Bland dem fanns det dessutom en förhöjd risk för andra problem som negativt påverkade deras livssituation och psykiska hälsa. Här följer en kort sammanfattning av de båda studiernas slutsatser.

I båda dessa enkäter var det framför allt flickor och pojkar med utländsk bakgrund (utländsk bakgrund i betydelsen utrikes född eller inrikes född av två utrikes födda föräldrar) som svarade att de hade begränsningar i sitt val av vem de får gifta sig med, och det gällde särskilt flickorna. De uttryckte också i högre grad än de pojkar som hade begränsningar att de var oroliga för att inte själva få välja vem de skulle gifta sig med. I Stockholms universitets enkät svarade de 15-åringar som hade föräldrar som var ganska eller mycket religiösa i högre grad än andra att de hade begränsningar i sitt val. Detsamma gällde dem som svarade att deras föräldrar hade låg utbildningsbakgrund. Stockholms universitets enkät visar att de 15-åringar som hade begränsningar i valet av partner i högre grad än andra svarade att de var förbjudna av familjen att delta i vissa skolämnen och skolinslag, som t.ex. sex- och samlevnadsundervisning, biologi, musik och gymnastik.

I båda enkäterna svarade de flickor och pojkar som hade begränsningar, i högre grad än andra att de inte trivdes och kände sig respekterade i sin familj. De angav också att det ofta uppstod konflikter i familjen om deras framtid. Flickorna som svarade att de var begränsade i sitt val uppgav i högre grad än andra att killar ansågs vara mer värda än tjejer i deras familjer. De fick varken umgås med kompisar av det motsatta könet eller ha pojkvän.

Båda studierna visar att de flickor och pojkar som svarade att de var begränsade i sitt val av livspartner i högre grad än andra uppgav att de

hade blivit utsatta för hot, våld och kränkningar av närstående. De som i störst utsträckning uppgav att de hade utsatts för fysiskt våld av föräldrar eller närstående var pojkar med utländsk bakgrund. I Socialstyrelsens enkät var andelen som svarade att de skulle bestraffas hårt och att föräldrarna skulle ta avstånd från dem om de var homo- eller bisexuella högre bland dem med begränsningar i sitt val än bland övriga. Flickor och pojkar som svarade att de var begränsade i sitt val uppgav i högre grad att de hade känt oro eller varit rädda för att deras familjer skulle få reda på att de gjorde något som familjen inte accepterade. Socialstyrelsens enkät visar också att det var betydligt vanligare att de hade hotats med att bli utkastade hemifrån eller att skickas bort. De som uppgav att de hade begränsningar i sitt val av vem de kunde gifta sig med svarade att de hade ett behov av råd och stöd för att klara sin situation, men också att de i väldigt liten utsträckning hade sökt stöd från samhället.

2.2 Samband med hedersrelaterat våld och förtryck

Sedan 2003 har regeringen tagit initiativ till omfattande insatser för att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. I regeringens skrivelse Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck och våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39) angavs att hedersrelaterat våld och förtryck, liksom mäns våld mot kvinnor generellt, har sin grund i kön, makt, sexualitet och kulturella föreställningar om dessa. I hederstänkandet är särskilt flickors och kvinnors sexualitet starkt knuten till kollektivets heder. Familjens rykte och anseende ses som avhängigt flickors och kvinnors faktiska eller påstådda beteende. Kontrollen av flickors och kvinnors liv kan sträcka sig från vardagliga former av begränsningar som berör exempelvis klädval, socialt umgänge och rörelsefrihet till livsval som utbildning, jobb och giftermål och skilsmässa. I sin mest extrema form resulterar hederstänkandet i hot om våld och våld, inklusive dödligt våld. Det hedersrelaterade våldets kollektiva karaktär innebär att det kan finnas flera förövare och det kan utövas av både män och kvinnor. Offren för förtryck och våld är flickor, kvinnor, pojkar och män. Våldet kan sanktioneras av familjen och den närmaste omgivningen. Unga homosexuella, bisexuella och personer med könsöverskridande identitet och uttryck kan också uppleva att de kontrolleras och hotas samt bli utsatta för fysiskt våld för att de svärtar ner familjens heder, något som Ungdomsstyrelsen lyfter fram i rapporten Hon, hen, han – en analys av hälsosituationen för homosexuella och bisexuella ungdomar samt för unga transpersoner (Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:2).

En av de insatser som regeringen har tagit initiativ till är statligt stöd till särskilda skyddade boenden för personer som måste lämna sina familjer för att de har blivit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. I dag finns nio skyddade boenden och totalt 185 platser. I studien Frihet och familj – en uppföljning av skyddade boenden för personer som hotas av hedersrelaterat våld (Socialstyrelsen 2007) lyfter Socialstyrelsen fram att den vanligaste bakomliggande orsaken till att unga som omhändertaras och placeras i skyddat boende på grund av hedersrelaterat våld och förtryck var att de inte själva fick välja livspartner och att de kände sig

allvarligt hotade om de inte följde familjens krav. Socialstyrelsen intervjuade med ett års mellanrum sammanlagt 49 personer (45 kvinnor, 4 män) som placerats i olika skyddade boenden. Studien visar att nästan hälften av intervjupersonerna fanns kvar i ett kollektivt boende, familjehem eller stödlägenhet med tillgång till personal omkring ett år efter att de hade placerats. För fem av intervjupersonerna som intervjuats vid första tillfället saknade de skyddade boendena helt uppgifter om var de befann sig. Fyra av dem var minderåriga och LVU-placerade när de avvek från boendena.

Rapporten visar att de intervjuades psykiska lidande fortfarande var stort ett år efter placeringen. Flera personer hade utsatts för nya hot från sin familj, släkt eller make och hans släkt. Några kvinnor hade utsatts för våld när de tog kontakt med sin familj. De som inte längre var hotade och hade lyckats utveckla en kontakt med sin familj mådde bättre än de som inte hade någon kontakt.

Att det psykiska lidandet kan vara stort bekräftar rapporten Stress och trauma – en undersökning av förekomsten av PTSD hos personer utsatta för hedersrelaterat våld (Laurie, L. Länsstyrelsen Västra Götaland 2009). I studien ingick 38 personer mellan 14 och 42 år placerade på ett av de särskilda boendena för personer som blivit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Majoriteten av dem uppfyllde kriterierna för post-traumatiskt stressyndrom. I rapporten dras slutsatsen att de som blir utsatta för hot och våld och tvingas fly från familjen och sedan måste bo på en institution eller i ett familjehem därför att de löper risk att bli utsatta för nya hot och för våld drabbas av förhöjd stress i vardagen. Detta påverkar högst sannolikt deras förmåga att anpassa sig till ett nytt liv.

2.3 Kartläggning av tillstånd till äktenskap

En person som är under 18 år får som huvudregel inte ingå äktenskap. Länsstyrelsen kan dock besluta om tillstånd för ett barn att ingå äktenskap, om det finns särskilda skäl för det (2 kap. 1 § och 15 kap. 1 § äktenskapsbalken). Det finns ingen fastställd nedre åldersgräns, men tillstånd ska i princip inte ges till barn under 15 år, bl.a. eftersom sexuellt umgänge med barn under 15 år som regel är straffbart. År 2004 skärptes förutsättningarna för att ge tillstånd till äktenskap på så sätt att länsstyrelsen får ge tillstånd endast om det finns särskilda skäl (prop. 2003/04:48, bet. 2003/04:LU19, rskr. 2003/04:180).

På uppdrag av regeringen genomförde Ungdomsstyrelsen under 2008 en särskild kartläggning av antalet tillståndsansökningar hos de 21 länsstyrelserna under åren 2005–2007 (IJ2009/57/UF). Ungdomsstyrelsens kartläggning som omfattar perioden efter lagändringen visar att i genomsnitt 26 barn per år ansökte om tillstånd. Av totalt 80 ansökningar rörde 76 flickor och majoriteten av dessa var 17 år. De flesta ansökningarna rörde flickor med utländsk bakgrund. Det var vanligt att mannen som flickan ville gifta sig med var betydligt äldre.

De vanligaste skälen som enligt kartläggningen angavs för att söka tillstånd var att:

- parterna älskade varandra,
- äktenskapet var avgörande för att kunna ha ett förhållande,
- partnern sökte uppehållstillstånd eller riskerade att bli avvisad,
- parterna hade eller väntade barn tillsammans,
- religion eller tradition krävde äktenskap, och
- parterna på grund av religiösa och kulturella traditioner riskerade att få problem med släkten om de inte fick gifta sig.

Ett annat vanligt skäl för att ansöka om tillstånd till äktenskap var att barn redan kunde vara gifta i icke civilrättsligt giltiga vigslar. Sju länsstyrelser uppgav att det i totalt 20 ansökningar hade framkommit att barnet var gift genom en religiös eller traditionell ceremoni.

Kartläggningen visar att länsstyrelserna hade beviljat nio av de 80 ansökningarna. Alla nio tillstånden rörde flickor, varav en var 16 år och åtta var 17 år. Fem av flickorna hade utländsk bakgrund (dvs. de var födda utomlands eller hade föräldrar som var födda utomlands) och fyra hade svensk bakgrund. Skälen till att länsstyrelserna hade gett tillstånd var att flickan var gravid, att hon snart skulle fylla 18 år eller att den man som flickan skulle gifta sig med riskerade avvisning och giftermålet gjorde det möjligt för mannen att söka uppehållstillstånd på grund av anknytning. I tio av de fall där länsstyrelsen hade avslagit ansökan hade socialnämnden i barnets kommun rekommenderat att barnet skulle få gifta sig.

2.4 Kända fall av unga som blivit gifta mot sin vilja

I Ungdomsstyrelsens rapport ingår en kartläggning av antalet unga som hade riskerat att bli gifta mot sin vilja eller som hade blivit gifta mot sin vilja som Migrationsverket, Skatteverket och Utrikesdepartementet samt kommunala och ideella verksamheter kände till. Alla myndigheter och verksamheter som tillfrågades hade kännedom om att det förekommer att unga under och över 18 år har blivit gifta mot sin vilja i Sverige eller i utlandet. Liknande kartläggningar har gjorts i Norge, Danmark och Storbritannien. De visar att de flesta äktenskap som ingås mot en parts vilja, som gäller medborgare i dessa länder, ingås i utlandet.

I kartläggningen ingick ideella organisationer och de kommunala särskilda boendena som ger stöd och skydd till unga som blivit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Bland dem finns både de som riskerar att bli gifta mot sin vilja och de som har blivit gifta mot sin vilja. De som drabbas är svenska medborgare som blivit hotade med äktenskap mot sin vilja eller som blivit gifta mot sin vilja antingen i Sverige eller i utlandet samt utländska medborgare som blivit gifta mot sin vilja och därefter kommer till Sverige.

De ideella organisationerna och de kommunala särskilda boendena hade under 2008 haft kontakt med ca 800 unga som sökte stöd för att de var utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Av dem var det ca 250 unga som riskerade att bli eller hade blivit gifta mot sin vilja. De ideella organisationerna och de särskilda boendena som ingick i kartläggningen möter framförallt flickor och kvinnor som blivit utsatta.

Men bland de utsatta finns även pojkar och unga homosexuella, bisexuella samt personer med könsöverskridande identitet och uttryck.

- I 122 fall var det ett äktenskap där minst en av parterna var utländsk medborgare som den unge antingen hade blivit utsatt för olika påtryckningar att ingå eller blivit tvingad att ingå. Av dessa planerades 92 äktenskap att ingås eller hade ingåtts i utlandet och 17 planerades att ingås eller hade ingåtts i Sverige,
- i 10 av äktenskapen hade unga blivit gifta mot sin vilja genom fullmaktsäktenskap, det vill säga vigsel genom ombud, och
- i sammanlagt 80 fall gällde äktenskapen planerad eller genomförd vigsel med en nära släkting.

De myndigheter som tillfrågades om statistik var Migrationsverket, Skatteverket och Utrikesdepartementet. Eftersom statistik inte fördes över dessa ärenden fick de tillfrågade myndigheterna uppskatta antalet ärenden under 2008 som rörde unga som hade blivit gifta mot sin vilja. Migrationsverket hade i sin ärendehantering mött 20 unga som riskerade att bli eller som hade blivit gifta mot sin vilja under 2008. Myndigheten hade också under tre månader 2008 haft 81 ärenden som rörde fullmaktsäktenskap där någon av parterna var under 25 år.

Skatteverkets folkbokföringsenheter uppskattade att de hade haft ett ärende under 2008 som rörde en person som blivit gift mot sin vilja. Skatteverket hade godkänt fyra äktenskap där den ena parten var en flicka mellan 15 och 18 år bl.a. för att äktenskapen var godkända av myndigheterna i flickornas hemländer. Även Skatteverkets enheter som har hand om ansökningar om skyddade personuppgifter svarade på frågor om hur många ansökningar per år som rör unga som riskerade att eller hade blivit gifta mot sin vilja. Enligt Skatteverket förekommer denna problematik i 21–65 ärenden varje år. Skatteverkets huvudkontor i Stockholm uppskattar dock att de under 2008 fattade ca 120 beslut som hade sin grund i hedersproblematik. Av dessa rörde 15–20 beslut yngre personer som utsatts för hot från familjemedlemmar i samband med att de motsatt sig ett äktenskap och 50–80 beslut rörde personer som brutit upp från ett äktenskap som de hade ingått mot sin vilja och som ville ha skydd från make eller familj.

Utrikesdepartementet svarade att de varje år har ca 10 ärenden som handlar om att utlandsmyndigheter i samverkan med polis och socialtjänst på den unges hemort bistår unga svenska medborgare som löper risk att bli gifta mot sin vilja eller som har blivit gifta mot sin vilja i utlandet.

Brottsförebyggande rådet konstaterar i sin utvärdering Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer – en första uppföljning av regeringens handlingsplan (Brå-rapport 2010:4) att Ungdomsstyrelsens kartläggning av antalet fall endast kunde visa att det förekommer att unga blir gifta mot sin vilja i Sverige. Migrationsverket, Skatteverket och Utrikesdepartementet kände till 50–100 fall och ideella och kommunala verksamheter kände till ca 250. Brottsförebyggande rådet påpekar dock att kartläggningen av antal fall är en minimisiffra eftersom det bara fångar in de unga som har sökt hjälp. Unge män söker t.ex. hjälp i liten utsträckning. Siffrorna beskriver bara

Barn som söker hjälp

Det finns indikationer på att det är först när barn och unga själva upplever sin livssituation som ohållbar som de söker hjälp hos någon myndighet. Rapporten Gift mot sin vilja innehåller en granskning av samtliga länsrättsdomar från 2007 som rörde ansökningar om vård på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet enligt 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Av 174 domar som rörde barn, gällde 109 domar flickor och 65 domar pojkar. Av dessa 174 domar kategoriserade Ungdomsstyrelsen 32 domar som sådana som rörde barn vars fria vilja i förhållande till äktenskap och val av partner var tydligt begränsade av vårdnadshavare utifrån normer i familjen kring oskuld, sexualitet, skam eller heder. Samtliga av de 32 domarna rörde flickor som var mellan 14 och 17 år när omhändertagandet skedde och alla flickor hade utsatts för kontroll och hot om våld. Majoriteten hade blivit utsatta för fysiskt våld av föräldrar, syskon och andra nära släktingar, i flera fall under lång tid. Hälften av de 32 flickorna angav att de hade blivit hotade till döden. Majoriteten av dem hade sedan de var små blivit begränsade på fritiden, i skolan och i hemmet. Här följer några exempel på vad de 32 flickorna angav att de inte fick göra för sin familj:

- gå utanför hemmet utan sällskap av familjen,
- välja vem de ska umgås med,
- välja hur de ska klä sig,
- ha egna pengar,
- ha mobiltelefon,
- ägna sig åt sportaktiviteter eller gå på gym,
- gå i gymnasiet,
- vara med på skolgymnastik,
- göra praktik,
- prata med pojkar i klassen mer än för skolarbete, eller
- följa med på skolaktiviteter som inkluderade övernattnig.

Av de 32 flickorna hade 29 själva sökt hjälp från samhället och inte tidigare varit aktuella för insatser. Endast tre av flickorna hade anmälts till socialnämnden på initiativ av någon annan myndighet. Ungdomsstyrelsens granskning av länsrätternas domar visar att de flickor som hade erbjudits frivilliga insatser inom socialtjänsten, inte fick tillgång till dessa på grund av att föräldrarna motsatte sig detta. I tre fall hade länsrätterna vägt in risken för att flickan kunde bli gift mot sin vilja i sin bedömning av hennes behov av vård enligt LVU. Av de 32 flickorna hade 29 syskon, men det var endast i en av domarna som det framkom att flickans syskon och familj skulle erbjudas någon form av insats från socialtjänsten. I flera fall hade syskon och båda föräldrarna varit inblandade i kontrollen och misshandeln av flickan. Av domarna framgick även att minderåriga bröder av föräldrarna förväntades begränsa, kontrollera, kränka och i vissa fall misshandla sina systrar.

Att unga tar kontakt med en myndighet först när deras situation blir akut kan ses i ljuset av ungas förtroende för myndigheter. Unga polisanmäler inte alltid övergrepp som de har blivit utsatta för. De allra flesta unga har högt förtroende för rättsväsendet, men förtroendet är lägre bland dem som har utsatts för brott. Det visar studien Tonåringars benägenhet att anmäla brott och deras förtroende för rättsväsendet (Brå-rapport 2009:20) som baseras på Brottsförebyggande rådets skolundersökning om brott (SUB) och den nationella trygghetsundersökningen (NTU). I studien framkommer att det är vanligt att unga utsätts för lindrigt våld. Många våldsbrott som drabbar flickor och pojkar i årskurs 9 i grundskolan och unga mellan 16 och 19 år polisanmäls dock inte. Anledningarna till detta kan vara flera. Enligt rapporten tycks unga ha en benägenhet att förringa allvaret av det de har varit utsatta för. Det är också vanligt att de känner gärningspersonen. I rapporten framkommer att det särskilt är flickor som inte vågar polisanmäla att de har utsatts för våld av någon person de känner. Det framkommer också att unga med utländsk bakgrund oftare anmäler misshandel till polisen. Förklaringen som ges är att de oftast utsätts för grövre våld än genomsnittet. Fler än hälften av de unga med utländsk bakgrund som hade utsatts för grovt våld men som inte anmält detta, uppgav att de ansåg det meningslöst eftersom de trodde att polisen inte kunde göra något eller att de hade valt att reda ut händelsen själva. I rapporten dras slutsatsen att de förtroendesatsningar som riktas till ungdomar även fortsättningsvis bör vara riktade till grupper där förtroendet för polisen visar sig vara lågt.

2.5 Myndigheters hantering av ungas utsatthet

De unga som riskerar att bli och de som blir gifta mot sin vilja är på många sätt en osynlig grupp i samhället. Deras utsatthet uppmärksammas oftast inte förrän de tar kontakt med en myndighet och uttrycker att de vill ha hjälp. Deras ärende kan också falla mellan olika myndigheters ansvarsområden därför att det råder en oklarhet om ansvarsfördelningen. I vissa fall saknar också myndigheterna reella möjligheter att vidta några åtgärder. Här är några av de brister som lyfts fram, bl.a. av Ungdomsstyrelsen.

- Det saknas offentlig information till unga som ska resa till utlandet tillsammans med sina föräldrar och som är oroliga för att bli gifta mot sin vilja, bl.a. om hur de ska kunna komma i kontakt med svenska myndigheter utomlands.
- Myndigheter saknar information om hur personal som arbetar med unga kan hjälpa de unga som uttrycker oro för att bli gifta mot sin vilja.
- Myndigheter har svårt att identifiera dessa ungas behov av stöd och hjälp.
- Skatteverket har enligt författning ingen uttalad skyldighet att utreda den fria viljan i ett i utlandet och enligt utländsk lag ingånget äktenskap.

- När frågan uppkommer om ett fullmaktsäktenskap ska erkännas i Sverige är det svårt för myndigheter att utreda om dessa äktenskap har ingåtts med båda parter samtycke och fria vilja.
- Kammarkollegiet har begränsat mandat att utöva tillsyn över de samfund som har fått tillstånd att förrätta vigsel.
- I och med att det finns möjlighet att få tillstånd till äktenskap före 18 års ålder är barnäktenskap inte förbjudet.
- Kommuner brister i rutiner och riktlinjer kring skolplikts-bevakning och frånvarorapportering av elever som är långvarigt och ogiltigt frånvarande från grundskolan.
- Kommuner brister i att hålla sig informerade om livssituationen för unga mellan 16 och 20 år som varken arbetar eller studerar.
- Socialnämnden får inte alltid kännedom om ungas utsatthet förrän det är akut. Insatsen handlar då oftast om akut omhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).
- Socialnämnden uppmärksammar inte sambandet mellan barns utsatthet för hot och våld och att de riskerar att bli eller har blivit gifta mot sin vilja.
- Rättsväsendet brister i att uppmärksamma sambandet mellan att unga bl.a. utsätts för olaga tvång eller olaga hot och att de kan bli gifta mot sin vilja.

2.6 Barn och unga har rätt till stöd och skydd

Enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken har barn rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) har varje kommun det yttersta ansvaret för att alla som vistas i kommunen får den hjälp och det stöd de behöver.

Socialnämnden ska verka för att barn och unga kan växa upp under trygga och goda förhållanden samt särskilt följa utvecklingen hos de barn och unga som visar tecken på en ogynnsam utveckling (5 kap. 1 § socialtjänstlagen). Nämnden har enligt lagen ansvaret för att i nära samarbete med hemmen sörja för att dessa barn och unga får hjälp och stöd. Om det kan motiveras med hänsyn till barnets eller den unga personens bästa har nämnden ansvaret för att ordna vård och fostran utanför det egna hemmet. Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning om den fått kännedom om något som kan föranleda någon åtgärd av nämnden, t.ex. att ett barn får illa (11 kap. 1 § socialtjänstlagen). Om placering i annat hem bedöms som nödvändig kan nämnden ansöka om omhändertagande med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser för vård av unga (LVU), om förutsättningar för detta finns.

Det pågår sedan flera år ett arbete med att utveckla den sociala barnvården. Socialstyrelsen har t.ex. utvecklat ett system för utredning, planering, dokumentation och uppföljning kallat Barns behov i centrum (BBIC). Huvudsyftena med BBIC är att stärka barnets ställning, att

förbättra och systematisera utredningarna samt att förbättra samarbetet runt barnen mellan föräldrar, nätverk, vårdgivare och socialtjänst.

För att socialnämnden ska kunna leva upp till sina skyldigheter måste andra myndigheter följa bestämmelserna om anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen. Paragrafen innehåller en uppmaning till allmänheten att anmäla till socialnämnden om man har kännedom om något som kan innebära att nämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Myndigheter och övriga aktörer som har verksamheter som berör barn och unga är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att ett barn far illa. I den lagstiftning som reglerar verksamheten för ett flertal av de yrkesgrupper som kommer i kontakt med barn och unga, t.ex. för polisen, personal inom hälso- och sjukvården och skolan, finns en tydlig hänvisning till socialtjänstlagen och bestämmelsen om anmälningsskyldigheten.

Skärpning av socialtjänstlagen

Den 1 juli 2007 tydliggjordes socialnämndens ansvar för att beakta brottsoffers behov av stöd och hjälp (5 kap. 11 § socialtjänstlagen). Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av hjälp och stöd för att förändra sin situation. Vidare ska socialnämnden särskilt beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. Det kan t.ex. handla om barn och unga som drabbas av hedersrelaterat våld och förtryck och de som riskerar att bli eller har blivit gifta mot sin vilja.

Under 2008 och 2009 genomförde länsstyrelserna tillsammans med Socialstyrelsen en granskning av 80 kommuners arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld (Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld – alla kommuners ansvar – slutrapport från en nationell tillsyn 2008–2009, Socialstyrelsen 2009). Granskningen visar att akuta insatser ofta fungerar bra men inte det långsiktiga arbetet. Det finns brister när det gäller kommunernas arbete med att kartlägga, dokumentera och följa upp det långsiktiga arbetet. Vissa gruppers behov tillgodoses inte heller alltid på ett bra sätt och socialnämndens kunskap och medvetenhet om dessa grupper behöver förbättras. En del kommuner brister t.ex. i att uppmärksamma och utreda barn som har bevittnat våld. För att ge vägledning åt kommunerna i tillämpningen av socialtjänstlagen har Socialstyrelsen tagit fram allmänna råd om socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld (SOFS 2009:22).

Socialstyrelsen har sedan årsskiftet 2009/2010 ansvar för tillsynen av socialtjänsten. Barnrättsperspektivet ska tillgodoses i den nya tillsynsorganisationen bl.a. genom att barn och unga ska få mer information om sina rättigheter och vart de kan vända sig om de har kritik som rör den vård som de får.

Barnskyddsutredningen lämnade nyligen sitt betänkande Lag om stöd och skydd av barn och unga (SOU 2009:68). Betänkandet har remissbehandlats och det bereds för närvarande i Regeringskansliet. Utredningen föreslår bl.a. att det ska bli möjligt för barn över 15 år att

3 Svensk rätt och internationella överenskommelser

3.1 Svensk rätt

Att ingå äktenskap

Äktenskapsbalkens regler tydliggör att äktenskap ska bygga på fri vilja. Detta kommer till uttryck främst genom det formella kravet att de som ingår äktenskap måste vara närvarande samtidigt och att de var för sig förklarar att de samtycker till äktenskapet för att vigseln ska vara giltig. Vigsselförrättaren är skyldig att försäkra sig om att äktenskapet ingås frivilligt. En annan viktig princip är att ett äktenskap alltid kan upplösas genom skilsmässa om någon av makarna vill det. Om det är sannolikt att en person har tvingats att ingå ett äktenskap har personen rätt till äktenskapskillnad utan föregående betänketid (5 kap. 5 § äktenskapsbalken).

Innan ett äktenskap ingås ska en prövning göras om det finns några hinder mot äktenskapet. I vissa fall är ett äktenskap nämligen inte önskvärt från samhällets synpunkt, av sociala eller medicinska skäl (2 kap. äktenskapsbalken). En sådan hindersprövning görs av Skatteverket. Den som är under 18 år anses inte ha den mognad som behövs för att han eller hon ska kunna självständigt ta ställning till de konsekvenser av personlig och ekonomisk natur som uppkommer i en stadigvarande samlevnad. I princip gäller därför att endast den som har fyllt 18 år får ingå äktenskap. Den som är under 18 år kan få länsstyrelsens tillstånd att gifta sig, om det finns särskilda skäl. Inte heller får äktenskap ingås mellan dem som är släkt med varandra i rätt upp- och nedstigande led eller är helsyskon. Halvsyskon kan under vissa omständigheter få tillstånd att gifta sig. Slutligen får äktenskap inte ingås av den som redan är gift eller registrerad partner. De som har tänkt ingå äktenskap ska själva ansöka om hindersprövning och vigsselförrättaren är skyldig att innan vigseln genomförs förvissa sig om att en hindersprövning har gjorts.

En vigsel får endast genomföras av en behörig vigsselförrättare. Behöriga att vara vigsselförrättare är präster eller andra befättningshavare i trossamfund som har förordnande av Kammarkollegiet att vara vigsselförrättare och personer som länsstyrelsen har förordnat som vigsselförrättare. Om en vigsselförrättare viger ett par trots att det finns hinder mot äktenskapet enligt 2 kap. äktenskapsbalken, kan ansvar för tjänstefel aktualiseras.

Den som är under 18 år får inte ingå äktenskap. Ett äktenskap kräver att den person det rör ska kunna ta ett ekonomiskt och personligt ansvar för sitt eget liv. Tidiga äktenskap kan leda till negativa konsekvenser för ett barn, som att de inte fullföljer utbildningen i grund- eller gymnasieskolan. Detta gäller särskilt om de dessutom blir föräldrar.

Barn under 18 år, även utländska medborgare, som vill gifta sig i Sverige måste ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen. Endast om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen meddela tillstånd att ingå äktenskap före 18 års ålder.

Varje enskilt tillståndsärende måste avgöras efter en sammanvägning av samtliga omständigheter i just det fallet. En grundläggande förutsättning för tillstånd är att den underårige har en sådan särskild personlig mognad att han eller hon har möjlighet att inse konsekvenserna av att ingå äktenskap. Länsstyrelsen ska bereda barnets vårdnadshavare tillfälle att yttra sig om ansökan, om det kan ske. Yttrande samt de upplysningar som kan vara av betydelse för bedömningen ska inhämtas från socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört eller, om barnet inte är folkbokfört här i landet, i den kommun där han eller hon vistas. Vårdnadshavare har rätt att överklaga ett beslut av länsstyrelsen att tillåta en underårig att ingå äktenskap.

Länsstyrelsen ska göra en utredning av om barnet har en sådan personlig mognad att hon eller han kan inse konsekvenserna av att ingå äktenskap. Det är endast om det finns särskilda skäl som överväger risken för negativa konsekvenser för barnet av att ingå äktenskap, som länsstyrelsen kan bevilja tillstånd.

I propositionen Åtgärder mot barnäktenskap och tvångsäktenskap (prop. 2003/04:48) betonas att det av länsstyrelsens utredning klart ska framgå att det är barnets egen önskan att ingå äktenskap. Det ska också klargöras om ansökan är föranledd av påtryckningar från andra. Ansökan ska bedömas individuellt och inte relateras till om den unge har sin bakgrund i en särskild tradition eller kultur. I propositionen betonas också 18-årsgränsens betydelse. Om länsstyrelserna ger tillstånd av skälet att barn snart fyller 18 år, kan det leda till att åldersgränsen förlorar sin betydelse.

Erkännande av äktenskap ingångna i utlandet

För äktenskap som ingås i utlandet är utgångspunkten i svensk rätt att ett sådant erkänns i Sverige om det är giltigt till formen enligt lagen i den stat där det ingicks eller i den eller de stater där mannen och kvinnan var medborgare eller hade hemvist vid äktenskapets ingående. Ett äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag erkänns inte i Sverige om det när äktenskapet ingicks skulle ha funnits hinder mot det enligt svensk lag och minst en av parterna var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige, eller om det är sannolikt att det har ingåtts under tvång (1 kap. 8 a § lagen [1904:26 s.1] om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap, i fortsättningen 1904 års lag). Enligt propositionen Åtgärder mot barnäktenskap och tvångsäktenskap (prop. 2003/04:48) bör riktlinjen lämpligen vara att tvånget ska ha varit

av sådan karaktär att de skulle ha utgjort en straffbar handling enligt svensk lag. Det kan dock enligt propositionen inte helt uteslutas att det även kan förekomma andra situationer i vilka olika påtryckningar kan framstå som så allvarliga att äktenskapet inte bör erkännas.

Skatteverket har bl.a. ansvar för folkbokföring, att genomföra hindersprövning på ansökan från dem som ska gifta sig och att utfärda äktenskapscertifikat för svenska medborgare som vill gifta sig i utlandet. Skatteverket får också anledning att i samband med att uppgift om en persons civilstånd ska införas i folkbokföringsregistret, ta ställning till om ett i utlandet ingånget äktenskap ska erkännas. För registrering är det vanligtvis tillräckligt att Skatteverket genom ett skriftligt bevis kan konstatera att äktenskapet har registrerats i vigsellandet. Skatteverket är inte skyldigt att kontrollera om den anmälda vigseln har föregåtts av hindersprövning utan kan utgå ifrån att den utländska myndighet som har gjort registreringen av äktenskapet har kontrollerat att de nödvändiga villkoren för en vigsel har uppfyllts enligt det landets lagstiftning. Om en registrering av äktenskapet inte har skett i vigsellandet har Skatteverket att göra en mer självständig bedömning av om äktenskapet ska erkännas i Sverige. Skatteverket ska därvid ta ställning till om ett erkännande av äktenskapet skulle strida mot svensk ordre public, dvs. vara uppenbart oförenligt med grunderna för den svenska rättsordningen, eller mot vad som gäller enligt 1 kap. 8 a § 1904 års lag.

Frågor kring äktenskap ingångna i utlandet kan också komma upp till bedömning när någon ansöker om uppehållstillstånd här. Om en utlänning som skäl för uppehållstillstånd åberopar att han eller hon har anknytning till en person i Sverige genom äktenskap, ankommer det på Migrationsverket att ta ställning till äktenskapets karaktär. Skatteverkets bedömning av äktenskapet är inte bindande för Migrationsverket och att äktenskapet har erkänts i Sverige medför inte att uppehållstillstånd per automatik beviljas på grund av anknytning. Vid prövningen av om uppehållstillstånd ska beviljas på grund av anknytning genom äktenskap ska Migrationsverket bl.a. utreda om det rör sig om ett skenäktenskap, om någon av makarna är under 18 år, om det är fråga om månggifte eller om oriktiga uppgifter har lämnats vid ansökan. Sådana omständigheter kan utgöra grund för att avslå ansökan. Äktenskap som ingåtts under tvång erkänns inte i Sverige enligt gällande regelverk och kan inte läggas till grund för ett uppehållstillstånd. Sedan 2006, då EU-direktivet om rätt till familjeåterförening (se Rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening) genomfördes i svensk rätt, görs inte längre någon seriositetsprövning av äktenskap vid ansökan om uppehållstillstånd i Sverige om det inte finns någon indikation på att äktenskapet är ett skenäktenskap. Direktivet föreskriver en rätt till uppehållstillstånd för maka eller make och omyndiga ogifta barn till referenspersonen eller dennes make eller maka om inte någon av de i direktivet särskilt angivna avslagsgrunderna föreligger. I Sverige likställs registrerad partner och sambo med gifta. Rätten till uppehållstillstånd finns oavsett om anknytningen är ny eller innebär en återförening av en familj.

I vissa delar av världen förekommer det att äktenskap ingås genom ombud, s.k. fullmaktsäktenskap. Det innebär att åtminstone en av de två som ska ingå äktenskap inte personligen är närvarande vid vigseln utan företräds av någon annan. Det är inte tillåtet att ingå äktenskap genom ombud i Sverige eftersom den svenska rättsordningen kräver att båda parter är närvarande samtidigt för att vigseln ska bli giltig.

Ett äktenskap som ingåtts utomlands genom ombud kan erkännas i Sverige om det är giltigt till formen enligt lagen i det land där det ingås eller i den eller de länder där makarna var medborgare eller hade hemvist. Ett fullmaktsäktenskap ska dock inte erkännas om det ingåtts utan partens frivilliga samtycke eller om en av parterna har anknytning till Sverige och det vid vigseltilfället skulle ha funnits hinder mot äktenskapet enligt svensk lag.

3.2 Internationella överenskommelser

I ett antal konventioner har Sverige förbundit sig att juridiskt verka för rätten att de äktenskap som ingås ska ingås med båda makarnas samtycke.

Konventioner är juridiskt bindande för de stater som skrivit under och ratificerat dem. Att ratificera en konvention betyder att ett land förbinder sig att följa konventionen och göra nödvändiga justeringar för att anpassa lagstiftningen så att åtagandena i konventionen uppfylls.

Av konventionerna har *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* (Europakonventionen) en särställning i den svenska rättsordningen. I Sverige får ingen lag eller föreskrift meddelas i strid mot den konventionen. Europakonventionens ställning kan beskrivas som överordnad svensk lag, men underordnad de svenska grundlagarna.

Rätten att ingå äktenskap och att bilda familj slås fast som grundläggande rättigheter enligt flera internationella överenskommelser.

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna som antogs av FN:s generalförsamling 1948 slår fast att FN:s medlemsstater ska verka för rättigheten att fritt ingå äktenskap. Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna är inte ett för staterna juridiskt bindande instrument. Av artikel 16 framgår att fullvuxna män och kvinnor har rätt att utan någon inskränkning med avseende på ras, nationalitet eller religion ingå äktenskap och bilda familj. Män och kvinnor ska ha samma rättigheter i fråga om äktenskapets ingående som vid dess upplösning. Vidare framgår att äktenskap endast får ingås med de blivande makarnas fria och fulla samtycke.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna antogs 1950 och ratificerades av Sverige 1952. Enligt artikel 12 har giftasvuxna män och kvinnor rätt att ingå äktenskap och bilda familj i enlighet med de nationella lagar som reglerar utövandet av denna rättighet.

Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som antogs av FN 1966 och ratificerades av Sverige 1967,

lyfter fram vikten av samtycket mellan makarna och att äktenskap byggs på båda parterens fria vilja. I artikel 23 slås fast att: ”Inget äktenskap får ingås utan de blivande makarnas fria och fulla samtycke.”

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor lyfter fram kvinnors villkor. Konventionen antogs av FN 1979 och ratificerades av Sverige 1980. Artikel 16 slår fast att: ”Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor i alla frågor som gäller äktenskap och familjeförhållanden samt skall särskilt, med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund säkerställa;

a) lika rätt att ingå äktenskap

b) lika rätt att fritt välja make och att ingå äktenskap endast med sitt eget fria och fulla medgivande.”

Konventionen tar också upp barns villkor i relation till äktenskap i samma artikel: ”Barns trolovning och giftermål skall inte ha någon rättslig verkan och alla nödvändiga åtgärder, inklusive lagstiftning, skall vidtas för att fastställa en minimiålder för äktenskap och för att göra officiell registrering av äktenskap obligatoriskt.”

I *FN:s konvention om barnets rättigheter* (Barnkonventionen) som antogs av FN 1989 och ratificerades av Sverige 1990 slås fast att varje människa under 18 år räknas som barn om inte han eller hon blir myndig tidigare enligt den nationella lagstiftningen. Sverige är som part till konventionen skyldig att tillförsäkra alla barn de rättigheter som följer av konventionen och att verka för att efterleva den respekt för barn och barndomen som kommer till uttryck genom konventionen.

Barnkonventionen innehåller inget stadgande som uttryckligen riktar sig mot barnäktenskap, men det finns artiklar som har samband med frågan. Artikel 24 handlar om barnets rätt till hälsa och sjukvård och slår fast att ”Konventionsstaterna ska vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa”.

Andra artiklar som också är intressanta i sammanhanget är t.ex. artikel 2 om icke-diskriminering, artikel 3 att alla åtgärder som rör barn från samhällets sida ska utgå från barnets bästa och artikel 6 om barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling.

FN:s kommitté för barnets rättigheter, vars roll är att granska de framsteg som konventionsstaterna gör för att förverkliga barnkonventionens intentioner, har i olika sammanhang uttryckt sin oro för barnäktenskap. Kommittén har bl.a. påpekat att barns hälsa kan påverkas negativt genom graviditeter i låg ålder och att det finns en risk att barn som har ingått äktenskap kan få sämre tillgång och möjlighet till utbildning. FN-rapporten *Violence against Children* (2006) ger ett antal rekommendationer med syfte att bekämpa allt slags våld mot barn, som t.ex. att staterna bör granska skadliga traditionella sedvänjor mot bakgrund av barnkonventionens principer. Bland de skadliga sedvänjor som FN-rapporten lyfter fram finns tidiga äktenskap och hemgift.

Teorier kring förebyggande insatser som rör barn och unga går i korthet ut på att väl utformade insatser kommer att främja fysisk och psykisk hälsa hos ett stort antal individer. Väl planerade och långsiktiga insatser leder i högre grad till önskade effekter och till att minska antalet barn och unga som far illa. På sikt kommer sådana väl planerade och genomförda insatser att minska samhällets kostnader för insatser av socialnämnd samt hälso- och sjukvård.

När en riskfaktor som skapar utsatthet bland barn och unga är identifierad, så har myndigheterna en skyldighet att vidta olika åtgärder för att förebygga att barn och unga far illa. Eftersom myndigheter har olika uppdrag och ansvarsområden krävs det en fungerande samverkan för att skapa bra insatser för barn och unga.

Enligt Ungdomsstyrelsens rapport finns det minst 70 000 unga mellan 16 och 25 år i Sverige som upplever att föräldrar, religion och kultur sätter gränser för vem de kan gifta sig med. Att det finns ett samband mellan att inte själv kunna välja livspartner och att riskera att bli gift mot sin vilja visar det förhållandet att unga med begränsningar i sina val uttrycker oro över att inte själva kunna välja med vem de ska gifta sig. Lokala enkäter till unga i Husby, Araby, Hjällbo, Rosengård och till 15-åringar i Stockholms stad visar att i vissa stadsdelar är andelen unga som har begränsningar som rör deras fria vilja och samtycke till äktenskap betydligt större. I dessa stadsdelar uttrycker en större andel unga oro över att inte själva kunna välja med vem de ska gifta sig.

I minst två enkätundersökningar (Socialstyrelsen 2007 och Stockholms universitet 2009) framkommer det att bland de flickor och pojkar som lever med begränsningar som rör äktenskap är andelen som far illa högre än bland dem som själva väljer med vem de ska gifta sig. Det handlar om begränsningar i deras sociala liv, t.ex. specifika begränsningar av flickors rörelseutrymme utanför hemmet, som påverkar den psykiska hälsan och leder till lägre självkänsla, oro och rädsla. Bland dessa flickor och pojkar finns en ökad risk för psykiskt och fysiskt våld av föräldrar eller andra närstående. Barn och unga som blir utsatta för psykiskt och fysiskt våld av föräldrar eller andra närstående familjemedlemmar måste uppmärksammas och få stöd och hjälp.

Ungdomsstyrelsens analys av 2007 års länsrättsdomar som gällde omhändertagande av barn enligt 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga visade att skolor, fritidsverksamheter, ungdomsmottagningar, socialnämnder, länsrätter med flera har haft svårt att identifiera dessa flickors utsatthet i sina familjer. Flickorna hade varit utsatta för psykiskt och fysiskt våld under lång tid av syskon, föräldrar och andra släktingar. Andra studier bekräftar denna bild och att det dessutom kan vara svårt att ge dem stöd till rehabilitering på lång sikt. De som blir omhändertagna eller på annat sätt placerade i skyddat boende kan ha komplicerade eller obefintliga relationer till sina familjer, något som betyder att det nära nätverket av anhöriga inte kan fungera som stöd för dem. Pojkar och unga män söker hjälp i liten utsträckning och får inte vård och stöd trots att de kan ha utsatt syskon för våld. Det

finns ett behov av insatser även för dessa och för de föräldrar om utsätter sina barn för hot och våld.

Det finns i huvudsak tre områden som myndigheter bör ta hänsyn till när de planerar och genomför insatser för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja:

- Främjande insatser som utgår från ett perspektiv som stärker individens rättigheter, självkänsla, identitetsutveckling och ökar delaktigheten och inflytandet.
- Förebyggande insatser som inkluderar specifika insatser för de problem som har identifierats. Av särskild vikt är att nå de barn och unga som är utsatta och deras familjer.
- Stödjande och skyddande insatser för de unga som har blivit utsatta. De barn och unga som placeras av samhället i familjehem, hem för vård och boende, sluten psykiatrisk vård eller tvångsvård har behov av extra insatser samt stöd för etablering i samhället efter avslutad placering.

Insatserna bör ha ett tydligt fokus på metodutveckling och långsiktigt arbete. De ska utgå från den enskildes behov och uppmärksamma både unga kvinnor och unga män inklusive unga homosexuella, bisexuella och personer med könsöverskridande identitet och uttryck.

De insatser som regeringen avser att låta genomföra under 2010 för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja rör fyra områden:

1. starkt förebyggande arbete,
2. förstärkt stöd och skydd,
3. förbättrad samverkan mellan myndigheter, och
4. ökad kunskap.

4.1 Stärkt förebyggande arbete

För att kunna förebygga problemet med att unga blir gifta mot sin vilja behöver frågan uppmärksammas av olika kommunala och fristående verksamheter för barn och unga. Utöver detta behövs kompetensutveckling av olika personalgrupper som arbetar med unga och informationsinsatser till unga och föräldrar. Det finns också ett behov av insatser som rör de familjer som utsätter sina barn för hot och våld. Berörda myndigheter bör ha lättillgänglig information som riktas till de personalgrupper som arbetar inom olika kommunala och fristående verksamheter. De informations- och utbildningsinsatser som genomförs ska bygga på barnkonventionen samt på individens rättigheter och alla människors lika värde. Information på olika myndigheters webbplatser utifrån sökorden ”tvångsäktenskap”, ”barnäktenskap”, ”gift mot sin vilja” och ”hedersrelaterat våld” skiftar och är ibland obefintlig. Det kan därför vara svårt att finna vägledning i olika frågor relaterade till dessa sökord hos olika myndigheter. Samtidigt brister informationen till dem som är oroliga för att bli gifta mot sin vilja eller som har blivit gifta mot sin vilja om hur de kan få stöd och hjälp av ansvariga myndigheter.

Åtgärd 1: Regeringen har tagit fram information som riktas till dem som är oroliga för att bli gifta mot sin vilja i utlandet. Även information om lagstiftningen som rör äktenskap ska finnas lätt tillgänglig på regeringens webbplats.

Regeringen ser mycket allvarligt på att barn och unga som lever i Sverige blir gifta mot sin vilja. På regeringens webbplats finns information och råd inför resor till utlandet som är riktad till dem som är oroliga för att bli gifta mot sin vilja utomlands. Även lättläst information om lagstiftning som rör äktenskap kommer att tas fram och publiceras på regeringens webbplats. Regeringen avser att i olika relevanta internationella forum påtala att det är ett brott mot internationella konventioner att barn och unga tvingas in i äktenskap och uppmåna länder att dels ta bort reservationer till olika relevanta internationella konventioner, dels stärka FN:s arbete med att bekämpa barnäktenskap och tvångsäktenskap.

Dina rättigheter – information om barns och ungas rättigheter

Åtgärd 2: Regeringen har gett Länsstyrelsen i Östergötlands län i uppdrag att ansvara för att projektet ”Dina rättigheter – ett projekt om barns och ungas rättigheter” får en nationell spridning.

Regeringen anser att det är mycket betydelsefullt att barn och unga har kunskap om sina rättigheter och på vilka sätt myndigheter och frivilligorganisationer stödjer, hjälper och arbetar för att stärka deras rättigheter. Barn och unga behöver också ha kunskap om att de har rätt till stöd och hjälp från myndigheter samt att det finns frivilligorganisationer som också kan ge stöd. Länsstyrelsen i Östergötlands län har bidragit till utvecklingen av en satsning med namnet ”Dina rättigheter”. Det är ett informationsprojekt om barns och ungas rättigheter, som riktar sig till unga i gymnasieskolan i syfte att förebygga och förhindra att de utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck eller andra allvarliga problem som mobbning, våld och sexuella övergrepp. Informationen bygger på FN:s konvention om barnets rättigheter och utförs i samverkan mellan myndigheter och frivilligorganisationer. Metoden har visat sig fungera väl för att nå unga. För att den ska kunna spridas nationellt behövs en anpassning av metodstöd och webbplats.

Regeringen har gett Länsstyrelsen i Östergötlands län i uppdrag att ansvara för att projektet ”Dina rättigheter – ett projekt om barns och ungas rättigheter” får en nationell spridning. I genomförandet av detta uppdrag ska länsstyrelsen samverka med övriga länsstyrelser samt med Statens skolverk, Socialstyrelsen och Rikspolisstyrelsen.

Åtgärd 3: Regeringen har gett Ungdomsstyrelsen i uppdrag att utarbeta och sprida information om att äktenskap mot någons vilja inte är förenligt med den svenska rättsordningen och om vilka myndigheter som barn och unga kan vända sig till för att söka stöd och hjälp. Informationen ska vara riktad direkt till unga, föräldrar och till personer som arbetar på myndigheter och i kommuner.

Det finns en brist på samhällsinformation om frågor som rör äktenskap som ingås mot en parts vilja. Av särskild vikt är att ta fram relevant information till de unga som är oroliga för att bli gifta mot sin vilja och till de unga som har blivit gifta mot sin vilja, om lagstiftning och hur de kan gå tillväga för att få hjälp och stöd från myndigheter. Länsstyrelserna har inom ramen för sina regeringsuppdrag att vidta insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck tagit fram metodmaterial riktat till olika yrkesgrupper som möter barn, unga och föräldrar t.ex. personal inom skola, socialtjänst och polis. Materialet innehåller metoder för hur myndigheterna kan arbeta för att förebygga och förhindra att unga far illa. Dessa metoder behöver ökad nationell uppmärksamhet och även tydligare rikta sig till föräldrar och familjer som utsätter sina barn för hot och våld.

Regeringen har i april 2010 gett Ungdomsstyrelsen i uppdrag att se över och utarbeta ny information om att äktenskap mot någons vilja inte är förenligt med den svenska rättsordningen och om de myndigheter som barn och unga kan vända sig till för att söka stöd och hjälp. Uppdraget ska genomföras i samråd med berörda myndigheter (se åtgärd 9) samt med ungdomsmottagningen på Internet, (umo.se). Även Tjejjouren på Internet (tjejjouren.se), Bris och RFSL Ungdom kan konsulteras i arbetet.

Utbildning riktad till anställda inom myndigheter och kommuner

Åtgärd 4: Regeringen har gett Ungdomsstyrelsen i uppdrag att genomföra utbildningar för berörd personal inom statliga, kommunala och fristående verksamheter. Utbildningarna ska ge deltagarna tillfälle att reflektera kring hur de kan arbeta för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja.

I Brottsförebyggande rådets delrapport Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer – en första uppföljning av regeringens handlingsplan (2010:4) dras slutsatsen att det har genomförts för få utbildningar om hedersrelaterat våld och förtryck som fokuserat på att utveckla ett långsiktigt förebyggande arbete och metodutveckling för att nå ut till dem som drabbas och till förövare. Regeringens bedömning är att det finns ett behov av utbildningar som särskilt fokuserar på metoder för förebyggande arbete och som ger deltagarna tillfälle att reflektera kring hur de kan arbeta för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja samt hur de kan arbeta med föräldrar som utsatt sina barn för hot och våld och långsiktigt stödja och hjälpa barn och unga som drabbas.

Regeringen har därför gett Ungdomsstyrelsen i uppdrag att genomföra sådana utbildningar för relevant personal inom statliga, kommunala och fristående verksamheter. Utbildningsinsatserna ska ske i samverkan med de övriga myndigheter som omnämns i åtgärd 9.

Skr. 2009/10:229

Handledning för hälso- och sjukvården om stöd till flickor och kvinnor som drabbas av hedersproblematik

Åtgärd 5: Regeringen har gett Uppsala universitet, Nationellt kunskapscentrum för frågor om mäns våld mot kvinnor (NCK), i uppdrag att ta fram och sprida en handledning för råd och stöd till hälso- och sjukvårdens personal. Handledningen ska vara specifikt utformad för hälso- och sjukvården och deras bemötande av de flickor och kvinnor som söker hjälp för att få intyg på att de inte haft samlag eller för rekonstruktion av den s.k. mödomshinnan.

Det finns flickor och kvinnor som söker hjälp hos hälso- och sjukvården inför giftermål för att på klinisk väg kunna visa att de inte haft samlag. Råden och stödet skiftar. För att förebygga att flickor och kvinnor får illa och för att bemötandet av dem ska bli enhetligt och kvalitetssäkrat får Uppsala universitet, Nationellt kunskapscentrum för frågor om mäns våld mot kvinnor (NCK), i uppdrag att utveckla en handledning för hälso- och sjukvårdens personal, som ska vara ett konkret verktyg för dem i deras bemötande av de flickor och kvinnor som söker hjälp för rekonstruktion av den s.k. mödomshinnan inför kommande äktenskap. Handledningen bör även kunna användas av personal inom elevhälsa och ungdomsmottagningar.

Regeringen har gett Uppsala universitet i uppdrag att ta fram och sprida en handledning sjukvårdspersonal för att kunna ge råd och stöd till de flickor och kvinnor som söker hjälp. I genomförandet av uppdraget ska Uppsala universitet samverka med Socialstyrelsen, Södersjukhuset i Stockholm samt med Sveriges Kommuner och Landsting. Även de länsstyrelser som har särskilda uppdrag att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck bör konsulteras i arbetet.

Samhällsorientering för nyanlända invandrare

Åtgärd 6: En särskild utredare har på regeringens uppdrag presenterat förslag till utformning och reglering av kommunernas samhällsorientering för nyanlända invandrare. Syftet är att kommunerna ska få stöd i sin uppgift att tillgodose nyanlända invandrades behov av orientering om samhällsförhållanden på lokal, regional och nationell nivå.

Regeringen anser att samhällsorienteringen för nyanlända invandrare ska förmedla vikten av grundläggande värden som demokrati och alla människors lika värde. Den bör innehålla kunskapsinhämtning och reflektion över vad det innebär att leva i det svenska samhället, jämställdhet och respekt för ungdomars integritet. Den ska ge tydlig

information om den enskildes rättigheter och skyldigheter. Samhällsorienteringen bör ge utrymme för dialog och reflektion.

Kvaliteten på den samhällsinformation som idag ges till nyanlända invandrare skiljer sig mellan kommunerna. Uppdraget till den särskilde utredaren har varit att lämna förslag till hur kommunernas ansvar för samhällsorienteringen kan göras mer nationellt likvärdig. Utredarens förslag bereds nu inom Regeringskansliet.

4.2 Förstärkt skydd och stöd

Regeringen har avsatt medel för utveckling av särskilda skyddade boenden för de unga som utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck på grund av att deras villkor ofta skiljer sig från övriga barn och unga som placeras i familjehem eller på institution. De som riskerar att bli gifta mot sin vilja och som blir utsatta för hot och våld av föräldrar och andra närstående för att de motsätter sig äktenskap, kan utsättas för nya hot och för våld under den tid de är placerade i skyddat boende.

De unga som blivit utsatta för hot och våld och som placeras i skyddat boende, familjehem eller annan institution, får inte alltid den rehabilitering de behöver och inte heller anpassade stödinsatser efter avslutad placering. Insatserna tar inte alltid hänsyn till deras livssituation, trauma, utsatthet eller till fortsatta hot från föräldrar och andra förövare. Insatserna kan dessutom vara styrda av kommunernas ekonomiska förutsättningar och inte utifrån de utsattas behov.

Vägledning för stöd och rehabilitering

Åtgärd 7: Regeringen har gett Länsstyrelsen i Östergötlands län i uppdrag att ta fram vägledning för stöd till och rehabilitering av unga som har placerats i skyddat boende, familjehem eller annan institution på grund av att de riskerar att bli gifta mot sin vilja eller har blivit gifta mot sin vilja. Vägledningen ska kunna användas på lokal nivå.

Såväl Socialstyrelsen som Ungdomsstyrelsen har i olika rapporter visat att de barn som bereds vård med stöd av 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller unga över 18 år som på annat sätt blir placerade i skyddat boende, familjehem eller annan institution kan ha varit utsatta för psykiskt och fysiskt våld under lång tid. De kan dessutom bli hotade av familj och nära släktingar under den tid de är placerade och även efter avslutad placering. Att bli omhändertagen av socialtjänsten för att få skydd från den egna familjen kan vara påfrestande och svårt. För att kommunerna ska kunna ge adekvat hjälp och stöd behövs det en utveckling av professionell rehabilitering och långsiktigt stödjande insatser. En vägledning som kan användas på lokal nivå av berörda yrkesgrupper syftar till att de som placeras i skyddat boende eller liknande får det stöd de behöver och den rehabilitering de är i behov av oavsett var de placeras.

Regeringen har gett Länsstyrelsen i Östergötlands län i uppdrag att ta fram vägledningen för stöd och rehabilitering i samverkan med

Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Länsstyrelsen i Skåne län. I uppdraget ingår att förankra vägledningen hos berörda yrkesgrupper så att den kan användas lokalt samt att utarbeta en plan för att sprida den nationellt.

Kvalitetsutveckling av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med offer för hedersrelaterat våld och förtryck och barn och unga som blir gifta mot sin vilja

Åtgärd 8: Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att med utgångspunkt från befintlig kunskap analysera vilka behov som finns av vägledning, utvärdering och uppföljning eller annat. Syftet är att kvalitetsutveckla arbetet inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården med offer för hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive barn och unga som förmås ingå äktenskap mot sin vilja.

Socialnämnden har en nyckelroll i arbetet med att stödja och hjälpa barn som far illa i sina familjer. Bland de som far illa finns barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Socialtjänsten ansvarar också för att brottsoffer får det stöd och den hjälp de behöver, särskilt våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Ungdomsstyrelsen och Socialstyrelsen har konstaterat att en vanlig orsak till att unga, och då framförallt flickor och unga kvinnor, blir omhändertagna och placerade i skyddat boende på grund av hedersrelaterat våld och förtryck är att de inte själva fick välja livspartner och att de kände sig allvarligt hotade om de inte följde kraven från sina familjer. Vissa har dessutom blivit utsatta för psykiskt och fysiskt våld under lång tid och blir under placeringen utsatta för nya hot. Många av de unga som blir omhändertagna är helt oförberedda på vilka konsekvenser ett omhändertagande får för dem. Socialstyrelsen har visat att de unga som lyckas etablera en hållbar kontakt med sina familjer, där de inte längre är hotade, mår bättre än övriga unga. Om familjen inte fungerar som stöd är det svårt för en ung person att bygga upp ett nytt liv. För att göra detta kan de behöva särskilt stöd och särskilda insatser. Insatser som rör de familjer som utsätter sina barn för hot och våld behöver utvecklas.

Regeringen har sedan 2003 avsatt särskilda medel till utveckling av skyddade boenden för dessa unga. Socialnämnden ansvarar för kontroll och uppföljning av sina beslut även om insatsen genomförs av någon annan än kommunen, t.ex. en frivilligorganisation. Detta tydliggörs i Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld (SOFS 2009:22). Det är viktigt att socialtjänstens personal får den vägledning de behöver i det praktiska arbetet för att kunna genomföra arbetet på ett professionellt sätt.

Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att med utgångspunkt från befintlig kunskap analysera vilka behov som finns av vägledning, utvärdering och uppföljning eller annat. Syftet är att kvalitetsutveckla arbetet inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården med offer för hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive barn och unga som förmås

ingå äktenskap mot sin vilja. Samråd ska ske med Nationellt kunskapscentrum för frågor om mäns våld mot kvinnor (NCK) vid Uppsala universitet, länsstyrelserna i Östergötlands, Stockholms, Skånes och Västra Götalands län samt med Rikspolisstyrelsen. Skr. 2009/10:229

4.3 Förbättrad samverkan mellan myndigheter

Det finns ett behov av att olika myndigheter samordnar sina insatser och sin information i frågor som rör ungas utsatthet för att bli gifta mot sin vilja. Dessa insatser bör ses som en del av arbetet mot mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck och våld i samkönade relationer. De myndigheter som har pågående och avslutade uppdrag inom regeringens handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39) har tagit fram kunskap och metoder. Det finns också andra myndigheter som har kunskap inom området och som kan behöva involveras i det förebyggande arbetet samt i insatser för de unga som blir utsatta för hot eller våld av föräldrar eller andra närstående.

Myndighetsnätverk för samordning av insatser och information

Åtgärd 9: Regeringen har gett Ungdomsstyrelsen i uppdrag att vara sammankallande för ett nätverk som ska bestå av statliga myndigheter. Nätverket ska ses som en långsiktig samverkan för att åstadkomma ett kvalitetssäkrat arbete för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja.

Genom samverkan mellan myndigheter kan de insatser som genomförs få ett större genomslag. Om det förebyggande arbetet ska kunna bidra till långsiktig förändring och få effekter på samhällets insatser för de unga som riskerar att bli gifta mot sin vilja behöver den information som tas fram och de utbildningar som genomförs inom ramen för handlingsplanen synkroniseras.

Ungdomsstyrelsen har fått i uppdrag att vara sammankallande för ett nätverk som ska bestå av statliga myndigheter som får uppdrag enligt denna handlingsplan samt de som har uppdrag inom regeringens handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39). Vidare bör Brottsförebyggande rådet, Statens folkhälsoinstitut, Sveriges Kommuner och Landsting och Nämnden för statligt stöd till trossamfund ingå i nätverket.

4.4 Ökad kunskap

Ungdomsstyrelsens kartläggning av problemets omfattning, och framför allt av myndigheters hantering och kännedom om hur många unga som drabbas av ett äktenskap mot deras vilja, visar att det behövs en grundlig

genomlysning av hur olika myndigheter bemöter problematiken. Barns och ungas utsatthet hanteras i dag framförallt av socialtjänsten samt av ideella verksamheter dit unga söker sig för att få hjälp och av de särskilda boenden (kommunala eller ideella) där utsatta barn och unga blir placerade för att få skydd. Regeringen anser att barns och ungas utsatthet måste förebyggas och att detta kan ske genom att fler myndigheter uppmärksammar frågan. En särskild utredare har fått i uppdrag att göra en översyn av lagstiftning, rutiner och riktlinjer för att kunna förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja. Det behövs ökad kunskap om kön, bakgrund och ålder på dem som drabbas. För att kunna vidta rätt åtgärder behövs också mer kunskap om de fullmaktsäktenskap som erkänns i Sverige. Den kunskap som ska tas fram inom åtgärd 12, 13, 14 och 15 ska bl.a. utgöra underlag till denna utredning.

Utredning om lagstiftning för att stärka skyddet mot tvångsäktenskap och barnäktenskap

Åtgärd 10: Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att inhämta ytterligare kunskap om tvångsäktenskap och barnäktenskap och utifrån kunskapsunderlaget föreslå åtgärder för att motverka sådana äktenskap. Utredaren ska också göra en samlad översyn av relevant lagstiftning.

En särskild utredare har getts i uppdrag att inhämta ytterligare kunskap om tvångsäktenskap och barnäktenskap (dir. 2010:54). Utredaren ska bl.a. uppmärksamma vilka det är som drabbas och bakgrunden till att sådana äktenskap förekommer. Även omfattningen av tvångsäktenskap och barnäktenskap ska utredas. Med utgångspunkt i det kunskapsunderlag som inhämtas ska utredaren föreslå åtgärder för att motverka tvångsäktenskap och barnäktenskap.

Utredaren ska göra en samlad översyn av relevant straffrättslig, civilrättslig och internationellt privaträttslig lagstiftning. Utredaren ska lägga fram de förslag till författningsändringar som behövs för att ytterligare stärka skyddet mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. Uppdraget ska redovisas senast den 21 maj 2012.

Översyn av skolans arbete med utsatta barn

Åtgärd 11: Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och analysera arbetet med utsatta barn inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

Den 3 september 2009 fattade regeringen beslut om direktiv för utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn (dir. 2009:80). I uppdraget ingår att analysera det arbete som bedrivs, kartlägga hur förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg samverkar med socialtjänst, polis och hälso- och sjukvård samt lämna förslag på åtgärder för att underlätta detta arbete. Syftet med utredningen är att ytterligare förstärka och effektivisera skyddet för barn som far illa eller

Kartläggning av långsiktigt förebyggande arbete och behov av metodutveckling

Åtgärd 12: Regeringen har gett Ungdomsstyrelsen i uppdrag att genomföra en kartläggning av olika aktörer inom kommunala och fristående verksamheter samt inom trossamfund och ideella organisationer som arbetar med unga och som arbetar eller skulle kunna arbeta för att förebygga och förhindra att unga riskerar att bli gifta mot sin vilja.

I Storbritannien och Norge, som under ett tiotal år har gjort insatser för unga som riskerar att bli gifta mot sin vilja och för dem som tvingas ingå äktenskap, kan både skola och polis vara involverade i ett förebyggande arbete. I Sverige har ungas utsatthet för att bli gifta mot sin vilja inte fått så stor uppmärksamhet. Det behövs därför ökad kunskap förebyggande metoder och om vilka aktörer inom kommunala och fristående verksamheter samt inom trossamfund och ideella organisationer som arbetar och skulle kunna arbeta förebyggande för att förhindra att unga blir gifta mot sin vilja. Utifrån kartläggningen ska Ungdomsstyrelsen ge förslag till metodutveckling och på hur ett långsiktigt förebyggande arbete kan byggas upp i Sverige.

I genomförandet av uppdraget ska Ungdomsstyrelsen samverka med berörda myndigheter (se åtgärd 9). Kartläggningen utgör bl.a. underlag till utredningen Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (dir. 2010:54).

Statistik om äktenskap hos Migrationsverket

Åtgärd 13: Regeringen kommer att ge Migrationsverket i uppdrag att föra statistik bl.a. över fullmaktsäktenskap och äktenskap som ingåtts av underåriga vilka legat till grund för beviljande av uppehållstillstånd eller avslag på ansökan om uppehållstillstånd under perioden 1 september 2010 till 31 december 2010. Bakgrundsfaktorer som kön, ålder och land ska anges.

Fullmaktsäktenskap och äktenskap som ingåtts av underåriga kan i undantagsfall ligga till grund för beviljande av uppehållstillstånd. Äktenskap som ingåtts under tvång erkänns inte i Sverige och är inte tillståndsgrundande. Det förekommer dock att Migrationsverkets handläggare möter unga som uppger att äktenskapet som de har ingått var emot deras vilja. Migrationsverket har vid enstaka tillfällen beviljat uppehållstillstånd trots att det funnits indikationer på att samtycke till äktenskap inte funnits vid äktenskapets ingående. I dessa fall har båda parterna ändå vidhållit sin ansökan om uppehållstillstånd.

Regeringen kommer att ge Migrationsverket ett uppdrag att föra statistik över ärenden inom dessa områden. Utöver att föra statistik

kommer Migrationsverket att få i uppdrag att göra en bedömning av myndighetens rutiner och riktlinjer relaterat till dessa ärenden. Migrationsverket ska hålla Skatteverket informerad under genomförandet av uppdraget. Statistiken utgör bl.a. underlag till utredningen Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (dir. 2010:54). Skr. 2009/10:229

Statistik över äktenskap och ansökningar om skyddade personuppgifter

Åtgärd 14: Regeringen kommer att ge Skatteverket i uppdraget att föra statistik över bl.a. över antalet barnäktenskap under perioden den 1 september 2010 till 31 december 2010. Skatteverket ska under samma period föra statistik över de omständigheter som åberopas till stöd för att få skyddade personuppgifter, samt över antalet vigslar som har genomförts inom de trossamfund som har vigselrätt.

Det behövs ökad kunskap om de ärenden som rör äktenskap och som handläggs inom Skatteverket. I Skatteverkets uppgifter ingår att göra hindersprövning för äktenskap och granska vigselbevis. Skatteverket får också anledning att i samband med att uppgift om en persons civilstånd ska införas i folkbokföringsregistret, ta ställning till om ett i utlandet ingånget äktenskap ska erkännas. Enligt svensk internationell privaträtt erkänns inte ett äktenskap som har ingåtts genom tvång eller äktenskap där minst en av parterna har anknytning till Sverige och det vid vigseln skulle ha funnits hinder mot äktenskapet enligt svensk lag. Skatteverket handlägger dessutom ansökningar om skyddade personuppgifter. Ungdomsstyrelsens utredning Gift mot sin vilja visar bl. a. att bland dem som ansöker om skyddade personuppgifter finns unga som har utsatts för tvång i syfte att ingå äktenskap och unga som har blivit tvingade att ingå äktenskap i Sverige.

Regeringen kommer att ge Skatteverket ett uppdrag att föra statistik över ärenden inom dessa områden. Skatteverket ska hålla Migrationsverket informerad under genomförandet av uppdraget. Statistiken utgör bl.a. underlag till utredningen Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (dir. 2010:54).

Kunskapssammanställning om förekomsten av traditionella och vigselliknande ceremonier

Åtgärd 15: Regeringen avser att låta undersöka förekomsten av traditionella och vigselliknande ceremonier som inte utgör vigslar i rättslig mening, t.ex. trolovning, samt förekomsten av hemgift eller andra villkor.

För att en vigsel ska vara giltig i Sverige krävs att den genomförs av en behörig vigselförrättare. Ett trossamfund kan ges tillstånd av Kammarkollegiet att förrätta vigslar om verksamheten är varaktig och organiserad på ett sådant sätt att det på goda grunder kan antas att äktenskapsbalkens bestämmelser iaktas av samfundet. Kammarkollegiet

får, efter ansökan av ett trossamfund som har tillstånd att förrätta vigsel, förordna en präst eller annan befattningshavare inom samfundet att vara vigselförrättare.

Av de 80 ansökningar om tillstånd för barn att ingå äktenskap som handlagts av länsstyrelserna under åren 2005–2007 rörde t.ex. 20 ansökningar barn som var gifta enligt traditionella eller religiösa vigslar, som inte är formellt giltiga enligt svensk rätt. I rapporten Gift mot sin vilja framkommer att unga har sökt hjälp för att de riskerade att bli gifta mot sin vilja och för att de hade blivit gifta mot sin vilja i Sverige. Det kan också vara komplicerat att få ett äktenskap upplöst inom trossamfundet. Ungdomsstyrelsen lyfter fram att det förekommer s.k. haltande äktenskap i Sverige, dvs. att äktenskaps upplösning inte alltid erkänns inom det samfund parterna tillhör. Det är därför angeläget att få mer kunskap om förekomsten av traditionella och vigselliknande ceremonier som inte utgör vigslar i rättslig mening, t.ex. trolovning samt förekomsten av hemgift eller andra villkor.

Regeringen avser att låta genomföra en sådan kunskaps-sammanställning. Kunskapssammanställningen kommer att utgöra underlag till utredningen Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (dir. 2010:54).

5 Finansiering och ekonomiska konsekvenser

De åtgärder som ingår i handlingsplanen kommer att finansieras inom befintliga ramar. Inom utgiftsområde 13 disponerar regeringen anslaget 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder, från vilket de nya åtgärderna i denna handlingsplan kommer att finansieras. Regeringen beräknar kostnaderna för att genomföra handlingsplanen till 10 miljoner kronor 2010.

6 Uppföljning och utvärdering

Regeringen avser att 2011 följa upp det arbete som bedrivs inom myndigheter som rör insatser för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja. I den uppföljningen ska de åtgärder som beskrivs i denna handlingsplan ingå.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 maj 2010

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Björling, Ohlsson

Föredragande: Statsrådet Sabuni

Regeringen beslutar skrivelse 2009/10:229 Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja.