

Sammanfattning

Inledning

Utgångspunkten i svensk äktenskapsrätt är att den som är under 18 år inte har nått den mognad som krävs för att självständigt ta ställning i sådana personliga och ekonomiska frågor som uppkommer i ett äktenskap. Den som är under 18 år får därför inte ingå äktenskap i Sverige. I många andra länder, även i Norden och övriga Europa, finns det dock fortfarande möjlighet att ingå äktenskap före 18 års ålder.

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen (SÖ 1990:20), ska konventionsstaterna vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder för att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa. FN-kommittén för barnets rättigheter (barnrättskommittén) har identifierat tidiga äktenskap som en sådan skadlig sedvänja, eftersom äktenskap och graviditet i ung ålder kan innebära hälsorisker för flickor och dessutom hindra att flickor får utbildning.

Efter lagändringar år 2014 är det inte tillåtet för barn att gifta sig i Sverige. Vidare har utrymmet att erkänna utländska äktenskap som ingåtts av barn med anknytning till Sverige i stort sett försvunnit. När det däremot gäller utländska äktenskap där parterna inte har anknytning till Sverige ska dessa som utgångspunkt erkännas (1 kap. 8 a § första stycket lagen [1904:26 s.1] om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap, IÄL) och utrymmet att vägra erkännande är enligt nuvarande lagstiftning begränsat. Äktenskap kan i dessa fall nekas erkännande enbart om det är fråga om ett tvångsäktenskap (1 kap. 8 a § första stycket 2 IÄL) eller om det skulle anses uppenbart oförenligt med grunderna för vår rättsordning att erkänna äktenskapet, s.k. ordre public (7 kap. 4 § IÄL).

Vårt uppdrag

Utredningens direktiv beslutades vid regeringssammanträde den 9 mars 2017. En särskilt utredare gavs i uppdrag att undersöka om det finns behov av åtgärder i syfte att säkerställa ett starkt skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv.

Genom tilläggsdirektiv som beslutades vid regeringssammanträde den 29 juni 2017 erhöll utredningen ett tilläggsuppdrag, innebärande att utredningen även ska analysera och ta ställning till den internationella dimensionen av tvångsäktenskap och könsstympning.

I detta delbetänkande behandlas en första del av uppdraget, där utredningen analyserar och tar ställning till hur möjligheterna att erkänna utländska barnäktenskap ytterligare bör begränsas. Enligt direktiven ska utredningen, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag till författningsändringar som innebär att utländska barnäktenskap inte ska erkännas om någon av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige.

Slutbetänkandet ska enligt direktiven lämnas senast den 1 september 2018.

Förekomsten av barnäktenskap

I världen

Det är omöjligt att veta det exakta antalet barnäktenskap i världen eftersom många av dessa inte registreras eller är informella. Men enligt den senaste statistiken har mer än 700 miljoner kvinnor som lever världen över ingått äktenskap som barn. Mer än var tredje, omkring 250 miljoner, var yngre än 15 år. I de fattigaste länderna gifter sig 41 procent av flickorna före sin 18-års dag (se faktablad från Unicef från april 2017).

FN räknar med att 14 miljoner barn årligen kommer att ingå barnäktenskap fram till år 2020. FN:s medlemsländer har i de globala målen bestämt att barnäktenskap ska avskaffas senast år 2030.

Att gifta bort barn vid mycket ung ålder är vanligast i Sydasien och i Afrika söder om Sahara. Men även i Mellanöstern, Nordafrika och andra delar av Asien, förekommer barnäktenskap. Även i Östeuropa och Latinamerika samt i flera delstater i USA är det också vanligt att flickor mellan 16 och 18 år ingår äktenskap.

I Sverige

Under de senaste åren har ett stort antal människor sökt sig till Sverige från andra länder och många av dem som kommit hit är barn. En del av barnen har ingått äktenskap utomlands.

I Migrationsverkets rapport *Är du gift? Utredning av handläggning av barn som är gifta när de söker skydd i Sverige* (2016) har 132 barn befunnits vara gifta. Mörkertalet bland de asylsökande befaras vara stort varför antalet gifta barn torde vara betydligt fler. Av de 132 identifierade barnen är 129 flickor och 3 pojkar. Huvuddelen av dessa barn är 16–17 år gamla. Nästan alla barn har sitt ursprung i Afghanistan, Irak eller Syrien. Cirka en tredjedel av barnen har själva barn. De flesta hade sökt asyl efter den 1 augusti 2015 och de finns spridda i 80 kommuner.

Utredningen har tillfrågat Statistiska centralbyrån (SCB) om hur många barn i åldern 15–17 som registrerats som gifta efter den 1 juli 2014 (tidpunkten då äktenskapsdispensen togs bort) fram till den 30 augusti 2017. Sökningen identifierade 109 barn som registrerats som gifta under den angivna perioden, varav 95 är flickor och 14 är pojkar. Att antalet är lägre än vad som framkommit i Migrationsverkets rapport tyder på att en del av barnen som uppgetts vara gifta aldrig registrerats som formellt gifta i folkbokföringsdatabasen.

Några utgångspunkter i övrigt

Barnäktenskap är inte enbart ett nationellt problem, utan ett globalt sådant som angår alla världens länder. Miljontals människor, däribland barn som ingått äktenskap, har tvingats fly sina hemländer och hamnat i länder i Europa som har en kultur vitt skild från deras egen. Frågan om barnäktenskap har framför allt mot bakgrund härav kommit att uppmärksammas allt mer.

Försöken att komma till rätta med barnäktenskap har pågått i många år på den internationella arenan. Det finns en snart 40 år gammal FN-konvention om bl.a. minimiålder för äktenskap (FN:s konvention om avskaffande av all diskriminering av kvinnor [SÖ 1980:8]).

Diskussionen här i landet om barnäktenskap inleddes i början av 1970-talet och har intensifierats de senaste 10–15 åren. Det står i dag också klart att det i många fall finns en koppling mellan barnäkten-

skap och tvångsäktenskap å den ena sidan och hedersrelaterat våld och förtryck å den andra (se även SOU 2012:35 s. 25).

De svenska bestämmelserna om erkännande av utländska äktenskap hade länge inriktningen att erkännande ska ske i så stor utsträckning som möjligt. En framväxande insikt om att de liberala reglerna gjorde det enkelt för människor att undandra sig de svenska äktenskapshindren, däribland underårighet, ledde år 2004 till införandet av undantagsregeln i 1 kap. 8 a § IÄL, vid sidan av det mer allmänna förbehållet för ordre public (7 kap. 4 § IÄL).

Sedan dess gäller att barnäktenskap och andra äktenskap i strid med de svenska äktenskapshindren, där minst en av parterna vid äktenskapets ingående hade anknytning till Sverige, genom medborgarskap eller hemvist, som huvudregel inte erkänns.

Samtidigt infördes en möjlighet att göra undantag från erkännandeförbudet vid särskilda skäl (1 kap. 8 a § andra stycket IÄL). Sedan år 2004 gäller också att ett enligt utländsk rätt giltigt äktenskap inte erkänns i Sverige om det är sannolikt att det har ingåtts under tvång. Det gäller oavsett parternas ålder och även om båda saknar varje anknytning till Sverige när äktenskapet ingicks (1 kap. 8 a § första stycket 2 IÄL).

År 2014 antog riksdagen ett antal lagändringar som syftade till att ytterligare stärka skyddet mot barnäktenskap och tvångsäktenskap. Bl.a. avskaffades möjligheten för barn i Sverige att få dispens att gifta sig och utrymmet att göra undantag från erkännandeförbudet begränsades till att gälla endast om det finns synnerliga skäl att erkänna äktenskapet. Det infördes vid detta tillfälle också straffrättsliga bestämmelser i form av två nya brott, äktenskapstvång (4 kap. 4 c § brottsbalken) och vilseledande till tvångsäktenskapsresa (4 kap. 4 d § brottsbalken).

Skärpta regler föreslås när det gäller erkännande av utländska äktenskap som ingåtts av barn utan anknytning till Sverige

Det finns med nuvarande regler begränsade möjligheter att inte erkänna äktenskap där parterna saknar anknytning till Sverige och vid vigseln var över 15 år men under 18 år (så är fallet enbart om det kan

göras sannolikt att det är fråga om ett tvångsäktenskap enligt 1 kap. 8 a § 2 IÄL).

Redan i samband med 2004 års lagstiftning väcktes frågan om det skulle krävas en anknytning till Sverige för att barnäktenskap ska vägras erkännande. Regeringen framhöll då att det skulle föra för långt att låta förbudet mot erkännande omfatta äktenskap som ingått i enlighet med andra normer än de svenska, om det vid den tidpunkt då äktenskapet ingicks inte fanns skäl för parterna att ta de svenska normerna i beräkning (prop. 2003/04:48 s. 29 f.).

Det skulle typiskt sett kunna röra sig om ett par som har ingått äktenskap i ett annat land och som långt senare får hemvist här.

Även vid 2014 års lagändringar övervägdes vilken betydelse anknytning till Sverige skulle ha för frågan om huruvida ett utländskt äktenskap ska erkännas här. Det ansågs att den avgränsning som gjordes år 2004 i huvudsak var riktig (prop. 2013/14:208 s. 27 f.).

Just de ingripande konsekvenserna av ett nekat erkännande har framhållits som ett viktigt motiv för att i stor utsträckning erkänna utländska äktenskap (a. prop. s. 27). Förutom de rent känslomässiga konsekvenserna kan ett nekat erkännande få konsekvenser i t.ex. familjerättsliga frågor – såsom bodelnings- och arvsfrågor – och även beträffande processen vid rätten till familjeåterförening enligt utlänningslagen (2005:716).

Konsekvenserna kan således vara vittgående och betungande om en person, som har ingått äktenskap i sitt hemland och som utgått från att han eller hon är gift, inte kan räkna med att bli betraktad som gift också i andra länder. Att ett haltande äktenskap uppkommer, dvs. att en person räknas som gift i ursprungslandet men inte i t.ex. det land han eller hon söker asyl i kan också vara problematiskt för den enskilde.

Överväganden och förslag som rör barn ska ta sin utgångspunkt i barnkonventionen. Det anknytningskrav som i dagsläget finns i 1 kap. 8 a § IÄL kan ifrågasättas mot bakgrund av flera artiklar i konventionen. Barnkonventionen ställer vidare krav på att konventionsstaterna ska verka för att motverka skadliga sedvänjor (artikel 24.3). Barnäktenskap har utpekats som en sådan.

Sverige är skyldigt att tillgodose alla barn som befinner sig i landet de rättigheter som slås fast i barnkonventionen. Principen om icke-diskriminering (artikel 2) är tydlig med att alla barn som befinner sig inom statens jurisdiktion ska åtnjuta det skydd som barnkon-

ventionen garanterar. Konsekvensen av att ha en lagstiftning med ett anknytningskrav likt den i 1 kap. 8 a § 1 IÄL blir emellertid att inte alla barn inom statens jurisdiktion åtnjuter samma skydd mot barnäktenskap. Bl.a. har Barnombudsmannen uppmärksammat detta och menar 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 (se Barnombudsmannens skrivelse till Justitieministern dnr 3.5.1:0494/16).

Omsorgen om alla barns bästa, oavsett härkomst, och den senaste utvecklingen i samhället, med ett ökat antal barn – utan tidigare anknytning till Sverige – som redan har ingått äktenskap när de kommer hit, medför att det är nödvändigt att säkerställa att lagstiftningen är tydlig och adekvat. Utgångspunkten är att barn inte ska leva i äktenskap och att alla barn har samma rätt till stöd och skydd.

Reglerna om hinder mot erkännande av äktenskap bör utvidgas till fall då, oavsett parternas anknytning till Sverige, någon av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige

Enligt direktiven ska utredningen, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag till författningsändringar som innebär att utländska barnäktenskap inte ska erkännas om någon av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige.

Ett nekat erkännande av ett utländskt äktenskap innebär att det saknar rättsverkningar i Sverige. Som nämnts tidigare har just de ingripande konsekvenserna av ett nekat erkännande framhållits som ett viktigt motiv för att i stor utsträckning erkänna utländska äktenskap.

En underårig vars äktenskap inte erkänns här i landet kan t.ex. inte hävda någon rätt till underhåll, vare sig den underårige bor tillsammans med sin partner eller inte, och en underårig som vill lämna sin partner har inte heller någon rätt till eller rätt att överta gemensam bostad eller gemensamt bohag under andra förutsättningar än som följer av de särskilda reglerna om sambor. Inte heller har den underårige en legal rätt att ärva sin partner om äktenskapet inte erkänns. Utredningen har närmare beskrivit dessa och ytterligare några centrala rättsverkningar i kapitel 6.

Detta bör dock inte ge anledning till slutsatsen att en underårig skulle vara sämre ställd som ogift än som gift och att det kan vara ett skäl för att utländska barnäktenskap ändå ska erkännas. Utgångs-

punkten för den svenska lagstiftningen är att barn i första hand ska skyddas av de regler som tar sikte på att värna barnets rätt och barnets intressen, och inte av de äktenskapsrättsliga reglerna. Ett sådant synsätt är också förenligt med det barnperspektiv som ska genom-
syra lagstiftningen.

I princip finns det inte ett behov för barn att omfattas av de rättsverkningar av ett äktenskap som omnämnts (se även prop. 2003/04:48 s. 28 f.). Arvsrätten är i stort sett det enda område inom vilket barnets rätt inte är tryggad av andra rättsregler än de som följer av äktenskaps rättsverkningar. Barnet förlorar sin arvsrätt efter sin make om det utländska äktenskapet inte skulle erkännas i Sverige. Konsekvenserna härav förväntas dock inte bli alltför ingripande då parterna som huvudregel inte har haft möjlighet att inrätta sig efter äktenskapet under någon längre tid. Det övergripande intresset av att motverka barnäktenskap väger också tyngre än arvsrätten.

En parallell kan dras till utlänningslagen (2015:716). Sedan många år är principen att äktenskap med personer under 18 år normalt inte grundar rätt till uppehållstillstånd genom anknytning. I fråga om uppehållstillstånd på grund av anknytning genom äktenskap har det tidigare framhållits att ett generellt accepterande av äktenskap med underåriga utländska medborgare skulle stå i klar strid med grundläggande sociala värderingar beträffande barns och ungdomars rätt till en självständig utveckling och rätt till utbildning, deras rätt att själva träffa livsavgörande beslut samt strävandena mot jämställdhet mellan könen (prop. 1983/84:144 s. 75). Förarbetsuttalandena måste uppfattas som ett ställningstagande innebärande att eventuella religiösa eller kulturella hänsyn är underordnade det individuella barnets rätt till det skydd som lagen är tänkt att ge.

Hur konsekvenserna av ett nekat erkännande av ett äktenskap i praktiken upplevs av den enskilde kan vara svårt att förutse. Det kan å ena sidan leda till att barnet känner lättnad. Å andra sidan kan den unge känna sig utlämnad med bristande stöd från sin närmaste omgivning och en kulturell hemlöshet som följd. Myndigheternas ansvar för barns välmående, skydd och vägledning bör därför understrykas. Utredningen återkommer till detta och formerna för samverkan mellan myndigheterna i slutbetänkandet.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår utredningen att hinder mot erkännande av barnäktenskap bör utvidgas till fall, där parterna inte har någon anknytning till Sverige, om någon av parterna var under

18 år när någon av dem kom till Sverige. Den nya bestämmelsen bör lämpligen införas som en egen punkt i 1 kap. 8 a § första stycket IÄL.

Ett generellt icke erkännande av utländska barnäktenskap skulle föra för långt

Utredningen har som alternativ till dagens regler även övervägt en generell ordning som underkänner alla typer av barnäktenskap, oavsett parternas anknytning till Sverige, i likhet med den ordning som föreligger för utländska tvångsäktenskap (1 kap. 8 a § första stycket 2 IÄL). Detta genom att kravet på anknytning i 1 kap. 8 a § första stycket 1 IÄL skulle tas bort.

En sådan åtgärd skulle innebära att intresset av att motverka och i längden eliminera barnäktenskap i ännu större utsträckning värnas om. Mot detta måste ställas att konsekvenserna av ett underkännande kan bli ingripande för den enskilde (prop. 2003/04:48 s. 27).

Ett generellt förbud mot att erkänna utländska barnäktenskap skulle träffa även sådana barnäktenskap som det möjligen inte är lika angeläget att underkänna. Det skulle typiskt sett kunna röra sig om ett par, utan tidigare anknytning till Sverige, där en av parterna eller båda vid tidpunkten för äktenskapets ingående visserligen var under 18 år men som först långt senare får hemvist här. De har saknat anledning att ta de svenska normerna och konsekvenser av ett nekat erkännande i beaktande vid ingåendet av äktenskapet och har under en lång tid inrättat sig efter ett liv som gifta.

Sammantaget anser utredningen att det skulle föra för långt att låta förbudet mot erkännande omfatta äktenskap som ingåtts utomlands och där båda parter är vuxna när de kom till Sverige.

Ett generellt icke erkännande av utländska barnäktenskap kan också komma i konflikt med Europakonventionens bestämmelse om rätt till privat- och familjeliv (artikel 8). Utredningen har därför valt att inte lägga fram ett sådant förslag.

Förslaget att utländska barnäktenskap inte ska erkännas om någon av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige är, enligt utredningen, väl avvägt och leder till att barn som kommer till Sverige också får ett starkt skydd mot barnäktenskap.

Undantagsbestämmelsen om synnerliga skäl bör vara kvar och även omfatta föreslagen utvidgning

Lagändringarna år 2014 innebär att utrymmet att erkänna utländska äktenskap som ingåtts av barn med anknytning till Sverige i stort sett försvunnit. Detsamma gäller för tvångsäktenskap oavsett anknytning till Sverige. Det finns endast utrymmet att göra undantag från erkännandeförbudet vid synnerliga skäl (1 kap. 8 a § andra stycket IÄL).

Eftersom det i Sverige inte i något fall är tillåtet att ingå barnäktenskap skulle man kunna tänka sig att ytterligare begränsa möjligheten att erkänna barnäktenskap, som ingåtts utomlands av parter med anknytning till Sverige, genom ett slopande av undantagsregeln gällande synnerliga skäl.

Regeringen övervägde vid det senaste lagstiftningsarbetet ett borttagande av ventilen men fann inte skäl för en sådan förändring. Regeringen ansåg att det trots allt inte kan uteslutas att det också i fortsättningen undantagsvis kan finnas skäl att erkänna ett utländskt barnäktenskap (prop. 2013/14:208 s. 26).

Skatteverket, som prövar om ett utländskt äktenskap ska erkännas i samband med folkbokföringen, har upplyst att verket, sedan lagändringarna år 2014, inte ansett synnerliga skäl föreligga i något fall. Det i sig gör att man kan ifrågasätta behovet av en sådan ventil. Ett annat skäl till att behovet kan ifrågasättas är att det i tidigare lagstiftningsarbete inte har angetts något konkret exempel på när undantagsbestämmelsen kan komma att tillämpas.

Ett undantagslöst förbud mot erkännande av barnäktenskap kan emellertid komma att leda till effekter som i enskilda fall kan vara icke acceptabla vid en bedömning utifrån Europakonventionens bestämmelse om rätt till privat- och familjeliv, artikel 8.

Enligt utredningen skulle det därför föra för långt att föreslå ett generellt avskaffande av möjligheten att göra undantag från erkännandeförbudet.

Frågan är om undantagsbestämmelsen även ska vara tillämplig på den nu föreslagna regeln gällande hinder mot erkännande av utländska äktenskap med parter utan anknytning till Sverige.

Utrymmet för att erkänna ett sådant barnäktenskap med stöd av den nuvarande regeln om synnerliga skäl torde vara synnerligen begränsat. Man kan i dessa fall bortse från Europakonventionens

