

Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap



DELBETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
STARKARE SKYDD MOT
BARNÄKTENSKAP, TVÅNGSÄKTENSKAP
OCH BROTT MED HEDERSMOTIV



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:96

Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap

*Delbetänkande av Utredningen om starkare skydd mot
barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:96

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24717-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Heléne Fritzon

Regeringen beslutade den 9 mars 2017 att ge i uppdrag åt en särskild utredare att undersöka om det finns behov av åtgärder i syfte att säkerställa ett starkt skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv (dir. 2017:25). Enligt direktiven ska den del av uppdraget som avser erkännande av utländska barnäktenskap redovisas i ett delbetänkande.

Den 29 juni 2017 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen. Av dessa följer att utredaren även har i uppdrag att bl.a. analysera och ta ställning till möjligheterna att införa mer effektiva verktyg för att förebygga och förhindra att personer med anknytning till Sverige tvingas ingå äktenskap eller könsstympas utomlands, liksom åtgärder för att framtvunga eller underlätta ett återförande till Sverige av den utsatta personen (dir. 2017:78).

Till särskild utredare förordnades den 9 mars 2017 justitierådet Mari Heidenborg.

Den 7 april 2017 förordnades Erica Hemtke (Södertörns tingsrätt), Jenny Edin (Polismyndigheten), Mikael Björk (Åklagarmyndigheten), Ulf Bergquist (Sveriges advokatsamfund), Mosa Sayed (Uppsala universitet), Juno Blom (Länsstyrelsen i Östergötlands län), Per Skogh (Skatteverket), Therese Thorblad (justitiedepartementet), Elisabeth Hovmöller (justitiedepartementet), Karin Blomgren (socialdepartementet) och Niclas Järvklo (socialdepartementet) som experter i utredningen. Fr.o.m. den 11 maj 2017 respektive den 20 juli 2017 förordnades Nadia Yousri (utrikesdepartementet) och Kajsa Laxhammar (Socialstyrelsen) som experter i utredningen.

Kajsa Laxhammar entledigades per den 31 oktober 2017.

Genom beslut den 30 maj 2017 förordnades riksdagsledamöterna Mikael Eskilandersson, Thomas Finnborg, Robert Hannah, Ola Johansson, Maj Karlsson, Petter Löberg och Caroline Szyber samt

kommunfullmäktigeledamoten Kader Hamakarim att fr.o.m. den 23 maj 2017 ingå i en till utredningen knuten politisk sammansatt referensgrupp.

Hovrättsassessorn Ulrika Alsén har varit sekreterare fr.o.m. den 7 april 2017. Rättssakkunnige Lars Swedenborg har varit sekreterare fr.o.m. den 14 augusti 2017.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv (Ju 2017:06).

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet *Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap*, SOU 2017:96.

Arbetet har bedrivits i nära samarbete med experterna. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

Utredningen fortsätter med resterande frågor.

Stockholm i december 2017

Mari Heidenborg

/Ulrika Alsén och Lars Swedenborg

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	21
1 Författningsförslag	33
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap	33
2 Utredningens uppdrag och arbete	35
2.1 Vårt uppdrag.....	35
2.2 Vårt arbete	36
2.3 Delbetänkandets disposition.....	37
3 Bakgrund och allmänna utgångspunkter	39
3.1 Bakgrund	39
3.2 Kan barn samtycka till äktenskap?.....	40
3.3 Definitioner	41
3.3.1 Vad är ett barnäktenskap?	41
3.3.2 Äktenskap – några termer och begrepp	41
3.3.3 Giltiga äktenskap	41
4 Närmare om barnäktenskap	45
4.1 Inledning.....	45
4.2 Varför gifts barn bort?.....	45

4.3	Förekomsten av barnäktenskap.....	47
4.3.1	I världen.....	47
4.3.2	I Sverige.....	47
4.4	Konsekvenser av barnäktenskap.....	48
4.5	Samband med hedersrelaterat våld och förtryck.....	49
5	Gällande rätt.....	51
5.1	Inledning.....	51
5.2	Regler om äktenskaps ingående.....	52
5.2.1	Låg ålder som äktenskapshinder.....	52
5.2.2	Hindersprövning.....	53
5.2.3	Vigsel.....	53
5.3	Regler om äktenskapsskillnad.....	55
5.4	Regler om erkännande av äktenskap.....	57
5.4.1	Allmänt om erkännande.....	57
5.4.2	Huvudregel om erkännande.....	59
5.4.3	Ordre public.....	60
5.4.4	Undantaget för barnäktenskap och tvångsäktenskap.....	61
5.4.5	Fullmaktsäktenskap.....	62
5.5	Sambor.....	63
5.6	Straffrättslig reglering.....	64
5.6.1	Äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa.....	64
6	Rättsverkningar av ett erkännande respektive ett icke-erkännande av ett utländskt äktenskap.....	65
6.1	Inledning.....	65
6.2	Den internationella privat- och processrätten.....	66
6.3	Äktenskapsbalkens regler.....	68
6.3.1	Egendomsordningen för makar.....	68
6.3.2	Rättshandlingar mellan makar.....	68
6.3.3	Bodelning mellan makar.....	69

6.3.4	Underhåll	70
6.3.5	Rätten till äktenskapsskillnad går förlorad	71
6.4	Föräldrabalkens regler om faderskap, vårdnad m.m.	72
6.4.1	Faderskap	72
6.4.2	Vårdnad om barn m.m.	75
6.5	Ärvidabalkens regler	76
6.5.1	Arv	76
6.6	Namn rätt	77
6.7	Regler till skydd för makars bostad	78
6.7.1	Fastighetsrätt	78
6.7.2	Hyra och bostadsrätt	78
6.8	Process- och straffrätt	79
6.8.1	Åtalsregler	79
6.8.2	Vittnesplikt	79
6.8.3	Materiell straffrätt	80
6.8.4	Utvisning på grund av brott	80
6.9	Utlänningslagstiftningen	81
6.9.1	Inledning	81
6.9.2	Tillståndsärenden	81
6.9.3	Asylärenden	82
6.10	Rättsverkningar av ett icke erkännande av ett äktenskap utifrån Sveriges internationella åtaganden	83
6.10.1	Inledning	83
6.10.2	Europakonventionen	83
6.10.3	EU:s grundläggande rätt till fri rörlighet och bosättning för personer	84
6.10.4	Förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap	85
7	Internationell utblick	87
7.1	Inledning	87
7.2	Internationell reglering gällande barnäktenskap	87
7.3	Några andra europeiska länder	89

7.3.1	Inledning.....	89
7.3.2	Norge.....	89
7.3.3	Danmark.....	91
7.3.4	Finland.....	92
7.3.5	England.....	93
7.3.6	Nederländerna.....	94
7.3.7	Tyskland.....	94
8	Överväganden.....	97
8.1	Bakgrund.....	97
8.2	Reformbehovet.....	99
8.2.1	Inledning.....	99
8.2.2	Vårt uppdrag.....	100
8.3	Överväganden.....	101
8.3.1	Inledning.....	101
8.3.2	Erkännande av utländska äktenskap som ingåtts av barn utan anknytning till Sverige	102
8.3.3	Myndigheternas prövning.....	115
9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	117
9.1	Ikraftträdande.....	117
9.2	Övergångsbestämmelse.....	117
10	Konsekvensanalys.....	119
10.1	Konsekvenserna av förslaget.....	119
10.1.1	Kostnadseffekter.....	119
10.1.2	Konsekvenser i övrigt	120
11	Författningskommentar	121
11.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap.....	121

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:25	125
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:78	141

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 Sydasiens 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 ingåtts 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 genomföra 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

skydd för familjelivet eller förekomsten av allvarliga konsekvenser eftersom förslaget enbart omfattar parter där någon av dem var under 18 år när någon av dem kom till Sverige. Naturligt nog kan då äktenskapet och därmed familjelivet endast ha varat en kortare tid och parterna kan därför inte sägas ha inrättat sig efter äktenskapet på samma sätt som om de skulle ha varit gifta en längre tid.

Även den svenska bedömningsmarginalen enligt Europakonventionen, det allmänna skyddet för att motverka barnäktenskap och att personerna kan leva som sambor talar för att undantagsbestämmelsen inte bör vara tillämplig på den nu föreslagna bestämmelsen.

Det kan dock inte helt uteslutas att situationer kan uppkomma där ett utländskt barnäktenskap bör erkännas för att Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden. Det som därvid möjligen skulle kunna aktualiseras är EU-medborgarens rätt till fri rörlighet (se vidare avsnitt 6.9.3).

Sammanfattningsvis innebär det nu anförda att skälen för att behålla ventilen oförändrad vad gäller barnäktenskap med anknytning till Sverige och låta den omfatta den föreslagna utvidgningen är mycket svaga. Utredningen har övervägt att inte låta undantagsbestämmelsen vara tillämplig i sådana fall, vilket i så fall enkelt kan åstadkommas genom uttryckliga undantag för dessa barnäktenskap i det sista stycket i bestämmelsen. Utredningen har emellertid stannat för att trots allt låta undantagsbestämmelsen alltjämt omfatta utländska barnäktenskap med anknytning till Sverige och barnäktenskap som omfattas av den föreslagna utvidgningen. Det som motiverar det ställningstagandet är att Sverige annars kan riskera att komma i konflikt med sina åtaganden enligt internationella konventioner och EU-rätt.

Summary

Introduction

The basic premise in Swedish marriage law is that a person under the age of 18 has not reached the maturity required to independently take a position on the kinds of personal and financial issues that arise in marriage. For this reason, a person who is under the age of 18 may not enter into marriage in Sweden. In many other countries, including in the Nordic region and the rest of Europe, however, it is still possible to enter into marriage before the age of 18.

Under the United Nations Convention on the Rights of the Child (Swedish Treaty Series 1990:20), States Parties must take all effective and appropriate measures with a view to abolishing traditional practices prejudicial to the health of children. The UN's Committee on the Rights of the Child has identified early marriage as such a harmful practice, because marriage and pregnancy at a young age can entail health risks for girls, and also prevent them receiving an education.

Following legislative amendments in 2014, children are not permitted to marry in Sweden. Moreover, the scope to recognise marriages entered into abroad by children with ties to Sweden has largely disappeared. However, in the case of marriages entered into abroad by partners with no ties to Sweden, these should, as a general rule, be recognised (Chapter 1, Section 8a of the Act concerning Certain International Legal Relationships relating to Marriage and Guardianship (1904:26, p. 1)), and the scope to deny recognition is restricted under current legislation. Recognition of the marriage can only be denied in cases of forced marriage (Chapter 1, Section 8a, first paragraph, point 2 of the Act) or if it is considered manifestly incompatible with the fundamental principles of Swedish law, known

as *ordre public*, to recognise the marriage (Chapter 7, Section 4 of the Act).

Our remit

The Inquiry's terms of reference were adopted at a government meeting on 9 March 2017. An Inquiry Chair was tasked with investigating whether there is a need for measures aimed at ensuring strong protection against child marriage, forced marriage and so-called 'honour' crimes.

Supplementary terms of reference adopted at a government meeting on 29 June 2017 gave the Inquiry the additional task of analysing and considering the international dimension of forced marriage and female genital mutilation.

This interim report addresses a first part of the remit, in which the Inquiry analyses and considers further restrictions on the possibilities to recognise child marriages entered into abroad. Under the terms of reference, regardless of its position on the substance of the matter, the Inquiry should propose legislative amendments such that child marriages entered into abroad are not recognised if one of the partners was under the age of 18 when either of them came to Sweden.

According to its terms of reference the Inquiry is to present its final report no later than 1 September 2018.

Incidence of child marriage

Worldwide

It is impossible to know the exact number of child marriages worldwide because many of them are not registered or are informal. But according to the latest statistics, more than 700 million women worldwide entered into marriage as children. More than one in three – around 250 million – were younger than 15. In the poorest countries, 41 per cent of girls enter into marriage before their 18th birthday (see UNICEF fact sheet from April 2017).

The UN estimates that 14 million children will enter into marriage annually up to 2020. In the Global Goals, the UN member

states have decided that child marriage should be eliminated by 2030.

Marrying children off at a very young age is most common in South Asia and sub-Saharan Africa. However, child marriage also occurs in the Middle East, North Africa and other parts of Asia. Girls also commonly enter into marriage between the ages of 16 and 18 in Eastern Europe, Latin America, and a number of states of the USA.

In Sweden

In recent years, a large number of people have arrived in Sweden from other countries, and many of those arriving are children. Some of those children have entered into marriage abroad.

The Swedish Migration Agency's report entitled *Är du gift? Utredning av handläggning av barn som är gifta när de söker skydd i Sverige* (*Are you married? Investigation of the processing of children who are married when they seek protection in Sweden* (2016)) found that 132 children were married. It is feared that there is a large number of hidden cases among asylum seekers, and so the number of married children is likely to be considerably higher. Of the 132 children identified, 129 are girls and 3 are boys. The majority of these children are aged 16–17. Almost all of them have their origins in Afghanistan, Iraq or Syria, and around one third of them have children of their own. Most of them sought asylum after 1 August 2015, and they are spread across 80 municipalities.

The Inquiry consulted Statistics Sweden on the number of children aged 15–17 registered as married between 1 July 2014 (the date on which the exemption from impediment to marriage was abolished) and 30 August 2017. The search identified 109 children registered as married during the stated period, of whom 95 are girls and 14 are boys. The fact that the number is lower than emerged in the Swedish Migration Agency's report suggests that some of the children claimed to be married have never been registered as formally married in the population registration database.

Some other starting points

Child marriage is not only a national problem; it is a global problem that concerns every country in the world. Millions of people, including children who have entered into marriage, have been forced to flee their home countries and have ended up in countries in Europe whose culture differs widely from their own. The issue of child marriage has attracted increasing attention, primarily because of this.

Attempts to tackle the issue of child marriage have been made for many years in the international arena. The UN's Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Swedish Treaty Series 1980:8), which is almost 40 years old, contains a provision on a minimum age for marriage.

Discussion of child marriage in Sweden began in the early 1970s and has intensified in the last 10–15 years. Today, it is also clear that, in many cases, there is a link between child marriage and forced marriage, and between child marriage and 'honour'-related violence and oppression (see also SOU 2012:35, p. 25).

For a long time, the Swedish provisions on recognition of marriages entered into abroad focused on recognising such marriages as far as possible. A growing realisation that these liberal rules made it easy for people to circumvent the Swedish impediments to marriage – including being under age – led to the introduction in 2004 of the exception in Chapter 1, Section 8a of the Act concerning Certain International Legal Relationships relating to Marriage and Guardianship, alongside the more general *ordre public* clause (Chapter 7, Section 4 of the Act).

Since then, the general rule has been that child marriages and other forms of marriage that contravene the Swedish impediments to marriage and where at least one of the partners had ties to Sweden (through citizenship or habitual residence) when the marriage was entered into are not recognised.

At the same time, a possibility was introduced to make exceptions from this prohibition where there are exceptional grounds to do so (Chapter 1, Section 8a, second paragraph of the Act). Since 2004, a marriage that is valid under foreign law is not recognised in Sweden if it is likely that it was entered into under coercion. This applies regardless of the ages of the partners and even if both lacked any ties

to Sweden when the marriage was entered into (Chapter 1, Section 8a, first paragraph, point 2 of the Act).

In 2014, the Riksdag adopted a number of legislative amendments aimed at further strengthening protection against child marriage and forced marriage. The possibility for children in Sweden to receive an exemption to enter into marriage was abolished, and the scope to make exceptions from the prohibition of recognition was restricted so that it applied only where there were exceptional grounds to recognise the marriage. At that time, criminal law provisions were also introduced in the form of two new criminal offences: coercion to marry (Chapter 4, Section 4c of the Swedish Penal Code) and deceiving another into travelling abroad for the purpose of forcing them into marriage (Chapter 4, Section 4d of the Swedish Penal Code).

Stricter rules are proposed with regard to recognising marriages entered into abroad by children with no ties to Sweden

Under current rules, there is limited scope not to recognise a marriage where the partners lack ties to Sweden and were over the age of 15 but under 18 at the time of marriage (recognition can only be denied if it can be plausibly demonstrated that it is a case of forced marriage under Chapter 1, Section 8a, point 2 of the Act).

As early as the 2004 legislation, the issue was raised of whether ties to Sweden should be required to deny recognition of child marriage. The Government then stressed that it would be too far-reaching to allow the prohibition of recognition to include marriages entered into in accordance with non-Swedish norms, if, at the time marriage was entered into, there was no reason for the partners to take Swedish norms into account (Government Bill 2003/04:48, p. 29 ff).

This would typically involve a couple who entered into marriage in another country and who much later acquire habitual residence here.

The importance of ties to Sweden with regard to whether a marriage entered into abroad should be recognised here was also considered in the legislative amendments to the Act in 2014. It was

considered that the boundaries set in 2004 were essentially correct (Government Bill 2013/14:208, p. 27 ff).

Precisely the serious consequences of denying recognition have been put forward as an important motive for, to a large extent, recognising marriages entered into abroad (Government Bill 2013/14:208, p. 27 ff). Apart from the purely emotional consequences, denying recognition may have consequences in family law matters – such as distribution of estate and inheritance matters – and also with regard to the process in the case of the right to family reunification under the Aliens Act (2005:716).

Thus consequences may be far-reaching and burdensome if a person who has entered into marriage in their home country, and who has assumed that he or she is married, cannot expect to be considered as married also in other countries. The emergence of a lopsided marriage, i.e. that a person is regarded as married in their country of origin, but not in, for example, in the country where he or she is seeking asylum, can also be problematic for the individual.

Considerations and proposals concerning children must be based on the Convention on the Rights of the Child. The requirements of ties to Sweden currently contained in Chapter 1, Section 8a of the Act can be questioned based on several articles in the Convention. The Convention on the Rights of the Child requires, further, that States Parties work to combat traditional practices prejudicial to the health of children (Article 24.3). Child marriage has been identified as such a practice.

Sweden is obliged to ensure the fulfilment of the rights of children in the country as laid down in the Convention on the Rights of the Child. The principle of non-discrimination (Article 2) states clearly that all children within the state's jurisdiction are to enjoy the protection guaranteed under the Convention on the Rights of the Child. However, the consequence of legislation with requirements of ties to Sweden as in Chapter 1, Section 8a, point 1 of the Act is that not all children within the state's jurisdiction enjoy the same protection against child marriage. The Ombudsman for Children in Sweden has highlighted this and believes that it is unacceptable that Sweden has different yardsticks for whether a marriage is approved depending on whether the child is habitually resident in Sweden or has come here seeking asylum (see the written

communication by the Ombudsman for Children in Sweden to the Minister for Justice, ref. no. 3.5.1:0494/16).

Concern for the best interests of all children, regardless of origin, and recent developments in society, with an increased number of children – without previous ties to Sweden – who have already entered into marriage when they came in Sweden, means that it is necessary to ensure that legislation is clear and adequate. The starting point is that children should not live in marriage, and that all children have the same right to support and protection.

Rules on impediments to recognition of marriage should be extended to cover cases in which, regardless of the partners' ties to Sweden, one of the partners was under the age of 18 when either of them came to Sweden

Under the terms of reference, regardless of its position on the substance of the matter, the Inquiry should propose legislative amendments such that child marriages entered into abroad are not recognised if one of the partners was under the age of 18 when either of them came to Sweden.

Denying recognition of a marriage entered into abroad means that it lacks legal effect in Sweden. As mentioned previously, the serious consequences of denying recognition have been put forward as an important motive for recognising, to a large extent, marriages entered into abroad.

A minor whose marriage is not recognised in this country cannot, for example, assert their right to maintenance, whether or not the minor lives together with his or her partner, and a minor who wants to leave his or her partner does not have any right to take over a shared home or household goods under conditions other than those ensuing from the special provisions on co-habiting. Nor does the minor have a legal right of inheritance from their partner if the marriage has not been recognised. The Inquiry has described these and some additional crucial legal effects in more detail in Chapter 6.

However, this should not warrant the conclusion that a minor would be worse off as unmarried than as married, and that this could be a reason for continuing to recognise child marriages entered into abroad. The starting point for Swedish legislation is that children are primarily to be protected by the rules aimed at safeguarding the

child's right and interests, and not by marriage law. This approach is also consistent with the child perspective that is to inform the legislation.

In principle, there is no need for children to be covered by the legal effect of a marriage as described (see also Government Bill 2003/04:48, p. 28 ff). Inheritance law is largely the only area in which the rights of the child are not safeguarded by other legal rules than those ensuing from the legal effect of marriage. The child loses its right to inherit from their partner should the foreign marriage not be recognised in Sweden. However, consequences are not expected to be too far-reaching, since, as a general rule, the partners have not have the opportunity to adapt to the marriage over a long period of time. The overriding interest of combating child marriage also carries more weight than inheritance rights.

A parallel can be drawn to the Aliens Act (2015:716). For many years now, the principle has been that marriage with persons under the age of 18 normally does not constitute grounds granting a residence permit through ties to Sweden. In matters concerning residence permits on grounds of ties through marriage, it has previously been stated that a general acceptance of marriage with minors who are foreign citizens would be a blatant contravention of fundamental social values with regard to children's and young people's rights to independent development and right to education, their right to take decisions of vital importance for themselves and efforts to promote gender equality (Government Bill 1983/84:144 p. 75). Statements in the preparatory materials must be seen as a determination whereby any religious or cultural considerations are subordinate to the individual child's right to the protection that the law is intended to provide.

How the individual, in practice, experiences the consequences of denied recognition of a marriage may be difficult to predict. On the one hand, it may lead to the child feeling relieved. On the other hand, the young person may feel vulnerable, resulting in inadequate support from their immediate surroundings and cultural homelessness. The responsibility of the authorities for children's wellbeing, protection and guidance should therefore be emphasised. The Inquiry will return to this and the procedures for collaboration between the agencies in the final report.

In light of the above, the Inquiry proposes that impediments to recognition of child marriage should be extended to cover cases in which the partners do not have any ties to Sweden, if one of the partners was under the age of 18 when either of them came to Sweden. The new provision should be included as a separate point under Chapter 1, Section 8a, first paragraph of the Act.

General non-recognition of child marriages entered into abroad would be too far-reaching

As an alternative to current rules, the Inquiry has also considered a general order that rejects all types of child marriage, regardless of the partners' ties to Sweden, similar to the procedure that exists for foreign forced marriages (Chapter 1, Section 8a, first paragraph, point 2 of the Act). This would be done by removing the requirement concerning ties to Sweden contained in Chapter 1, Section 8a, first paragraph, point 1 of the Act.

Such a measure would mean that the interest of combating and, in the long run, eliminating child marriage would be safeguarded to a greater extent. This should be set against the consequences of the fact that rejection may be intrusive for the individual (Government Bill 2003/04:48, p. 27).

A general prohibition of recognising child marriages entered into abroad would also affect child marriages where the urgency to reject them is not as strong. This would typically involve a couple, with no previous ties to Sweden, one or both of whom may have been under the age of 18 when they entered into marriage, but who only much later acquired habitual residence here. They did not have reason to take into account Swedish norms, or the effects of being denied recognition of their marriage, and have long adapted to life as a married couple.

All in all, the Inquiry believes that allowing the prohibition of recognition to include marriages entered into abroad in which both partners were adults when they came to Sweden would be too far-reaching.

General non-recognition of child marriages entered into abroad may also conflict with the provision in the European Convention on Human Rights on the right to respect for private and family life

(Article 8). The Inquiry has therefore chosen not to submit such a proposal.

The proposal that child marriages are not recognised if one of the partners was under the age of 18 when either of them came to Sweden, in the view of the Inquiry, strikes a good balance and will ensure that a child who comes to Sweden will also receive strong protection against child marriage.

Exception provision on exceptional grounds should remain and also include the proposed expansion

The 2014 legislative amendments mean that the scope to recognise marriages entered into abroad by children with ties to Sweden has largely disappeared. The same applies to forced marriages, regardless of ties to Sweden. The only scope for exception from the prohibition of recognition is on exceptional grounds (Chapter 1, Section 8a, second paragraph of the Act).

Since entering into child marriage is not permitted in any case in Sweden, it could be possible to further limit the possibility of recognising child marriages entered into abroad by partners with ties to Sweden by abolishing the exception provision concerning exceptional grounds.

In its most recent legislative work, the Government considered removing the get-out clause, but did not find grounds for such a change. The Government considered that it cannot be ruled out that in the future, in exceptional cases, there may be reason to recognise a child marriages entered into abroad (Government Bill 2013/14:208, p. 26).

The Swedish Tax Agency, which examines whether a marriage entered into abroad is to be recognised in connection with population registration, has made it clear that since the 2014 legislative amendments, the Agency has not found exceptional grounds in any case. The need for such a get-out clause can thus be called into question. Another reason for calling into question the need for such a clause is that no concrete examples have been indicated in the earlier legislative work as to when the exception provision may be applied.

The prohibition of recognition of child marriage without exception may, however, lead to effects that, in individual cases, may not be

acceptable in an assessment based on the provision contained in Article 8 of the European Convention on Human Rights on the right to respect for private and family life.

In the view of the Inquiry, proposing a general abolition of the possibility of making an exception from the prohibition of recognition would therefore be too far-reaching.

The question remains whether the exception provision should also apply to the rule now being proposed regarding impediments to recognising marriages entered into abroad between partners with no ties to Sweden.

The scope for recognising such child marriages pursuant to the current rule on exceptional grounds is likely to be extremely limited. In these cases, it is possible to disregard the provision in the European Convention on Human Rights on the right to respect for private and family life, or the existence of serious consequences, since the proposal only covers partners where either of them was under the age of 18 when either of them came to Sweden. The duration of the marriage, and thereby family life, can then naturally only have been a short period, and the partners can therefore not be considered to have adapted to marriage in the same way as if they had been married for a long time.

The Swedish margin of appreciation under the European Convention on Human Rights, general protection to combat child marriage and the possibility for the individuals to live as cohabiting partners also suggests that the exception provision should not be applicable to the provision now being proposed.

However, it cannot be entirely ruled out that situations may arise in which a child marriage entered into abroad should be recognised so that Sweden can live up to its international commitments. EU citizens' right to free movement (see also Section 6.9.3) could possibly be relevant in this context.

In conclusion, what has now been put forward means that the reasons for maintaining the get-out clause unchanged with regard to child marriage with ties to Sweden and allowing it to cover the proposed expansion are very weak. The Inquiry has considered not allowing the exception provision to apply in such cases, which could easily be achieved by explicit exceptions for such child marriages in the last paragraph of the provision. However, the Inquiry has settled on allowing the exception provision to still cover child

marriage entered into abroad with ties to Sweden and child marriage covered by the proposed expansion. This is motivated by the standpoint that Sweden may otherwise risk coming into conflict with its commitments under international conventions and EU law.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 8 a § lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 8 a §¹

Ett äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag erkänns inte i Sverige

1. om det vid tidpunkten för äktenskapets ingående skulle ha funnits hinder mot det enligt svensk lag och minst en av parterna då var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige,

2. om någon av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige,

2. om det är sannolikt att det har ingåtts under tvång, eller

3. om det är sannolikt att det har ingåtts under tvång, eller

3. om parterna inte var närvarande samtidigt vid äktenskapets ingående och minst en av dem då var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige.

4. om parterna inte var närvarande samtidigt vid äktenskapets ingående och minst en av dem då var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige.

¹ Senaste lydelse 2014:379.

Första stycket gäller inte om det finns synnerliga skäl att erkänna äktenskapet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
2. Bestämmelsen i 1 kap. 8 a § första stycket 2 tillämpas dock inte på parter med ankomstdag före ikraftträdandet.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Vårt uppdrag

Utredningens direktiv beslutades vid regeringssammanträde den 9 mars 2017, se *bilaga 1*.¹ 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, se *bilaga 2*.²

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.

I den andra delen av uppdraget ska utredningen bl.a.

- utvärdera tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskaps-tvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa,
- undersöka i vilken utsträckning hedersmotiv beaktas av polis, åklagare och domstolar,
- ta ställning till om det bör införas en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv i 29 kap. 2 § brottsbalken,
- följa det pågående utvecklingsarbetet inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten och bedöma om det bör vidtas ytterligare

¹ Dir. 2017:25, se bilaga 1.

² Dir. 2017:78, se bilaga 2.

åtgärder för att öka förutsättningarna för lagföring av brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa,

- analysera och ta ställning till möjligheterna att införa mer effektiva verktyg för att förebygga och förhindra att personer med anknytning till Sverige tvingas ingå äktenskap eller könsstympas utomlands, och
- undersöka hur samverkan mellan olika berörda myndigheter fungerar.

Ett slutbetänkande i dessa delar ska enligt direktiven lämnas senast den 1 september 2018.

Utredaren ska, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv i 29 kap. 2 § brottsbalken bör utformas och i övrigt lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

2.2 Vårt arbete

Utredningens arbete med delbetänkandet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experter. Ett första sammanträde med experterna i utredningen hölls den 19 maj 2017. Därefter har ytterligare fyra sammanträden ägt rum. Utredaren och sekretariatet har även sammanträtt med den till utredningen knutna parlamentariska referensgruppen.

Utredaren och sekreterarna har deltagit i flera möten och samråd med företrädare för olika myndigheter och intresseorganisationer, såsom Migrationsverket och svenska FN-förbundet. Därtill har utredningen inhämtat synpunkter från Barnombudsmannen. Utredningen har också närvarat på ett antal seminarium rörande barnäktenskap, bl.a. projektavslutningen av arvsfondsprojektet ”Kärleken är fri” och en paneldebatt om barnäktenskap anordnad av riksdagens hedersnätverk. Utredaren har också talat på ett seminarium om barnäktenskap anordnat av Riksdagens FN-nätverk och Svenska FN-förbundet.

Annat relevant arbete inom Regeringskansliet har följts och beaktats.

Den särskilde utredaren och utredningens experter är ense om förslagen i betänkandet. Betänkandet är därför skrivet i vi-form.

2.3 Delbetänkandets disposition

Delbetänkandet består av 11 kapitel.

Kapitel 1 innehåller vårt författningsförslag och i *kapitel 2* återfinns denna redovisning av utredningens uppdrag och arbete.

I *kapitel 3* ges bakgrund och allmänna utgångspunkter.

I *kapitel 4* beskrivs barnäktenskap och dess konsekvenser.

Kapitel 5 innehåller en beskrivning av gällande rätt.

Kapitel 6 innehåller en redogörelse över centrala rättsverkningar av ett erkännande respektive ett icke-erkännande av ett utländskt äktenskap.

I *kapitel 7* ges en internationell utblick.

Kapitel 8 innehåller våra egentliga överväganden och förslag.

Kapitel 9 innehåller vår bedömning när det gäller tid för ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Kap. 10 innehåller en beskrivning av de konsekvenser som kan förväntas om vårt förslag genomförs.

Författningskommentaren finns i *kapitel 11*.

Därefter följer de bilagor som har fogats till betänkandet; utredningens direktiv (bilaga 1–2).

3 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

3.1 Bakgrund

Utgångspunkten i svensk äktenskapsrätt har sedan länge varit 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. Barn ska vara barn, få gå i skolan och leva i frihet från vuxenlivets ansvar. Ingen ska heller tvingas att ingå äktenskap. Den svenska lagstiftningen signalerar således tydligt att barnäktenskap inte är önskvärda.

Lagstiftningen framstår emellertid som otillräcklig avseende sådana äktenskap som ingåtts av parter utan anknytning till Sverige, inte minst mot bakgrund av en ökad förekomst av barnäktenskap på grund av stora flyktingströmmar från länder där barnäktenskap är vanligt förekommande.

I den allmänna debatten har kritik riktats mot att den civilrättsliga lagstiftningen inte erbjuder ett tillräckligt skydd för barn som redan har ingått äktenskap utomlands när de kommer hit. Bl.a. har Barnombudsmannen i en skrivelse till justitieministern uppgett att han anser det 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.¹

I en rapport från Migrationsverket från år 2016 anges att 132 gifta barn har identifierats och att Migrationsverket bedömer att det troligen finns fler fall som ännu inte identifierats.² Av de 132 barnen är

¹ Barnombudsmannens skrivelse dnr. 3.5.1:0494/16.

² De barn som har identifierats är eller har varit barn utan vårdnadshavare i Sverige. Det är inte otänkbart att det finns gifta barn bland dem som sökt skydd tillsammans med en eller flera vårdnadshavare. Antalet kan jämföras med en undersökning från december år 2011 då 13 asylsökande barn i åldrarna 15–17 år var registrerade som gifta (prop. 2013/14:208 s. 20).

129 flickor och 3 pojkar och huvuddelen är 16–17 år gamla. Nästan alla dessa barn har sitt ursprung i Afghanistan, Irak och Syrien. Cirka en tredjedel av barnen har själva barn. De flesta hade sökt asyl efter den 1 augusti 2015.³

Socialtjänsten och andra myndigheter kan ställas inför svåra överväganden i fråga om att ta tillvara dessa barns bästa och samtidigt förhålla sig till att de har ingått äktenskap utomlands, och ibland också har egna barn. När det uppdagades att socialtjänsten i Mönsterås i början på år 2016 hade placerat en 14-årig asylsökande flicka ihop med hennes 21-åriga make blev det ytterst påtagligt att Sverige nu stod inför en konkret utmaning där vi i en helt annan utsträckning än tidigare skulle förhålla oss till att barn ingått äktenskap i utlandet.⁴

3.2 Kan barn samtycka till äktenskap?

Barnäktenskap är inte sällan också ett tvångsäktenskap. Enligt Barnombudsmannen kan barn inte samtycka till äktenskap.⁵

I vissa fall utsätts barnet för våld eller hot. I andra fall handlar det om andra starka påtryckningar som kan vara väl så svåra för ett barn att stå emot, i synnerhet om de utövas av barnets föräldrar och andra som barnet står i ett beroendeförhållande till.

I miljöer där barnäktenskap är utbredda är det vanligt att unga – främst flickor – har ett begränsat inflytande i frågan om de ska gifta sig och i så fall med vem. Något verkligt tvång behöver inte tillgripas. Hot och påtryckningar är ofta subtila och outtalade. Det handlar likväl ofta om ett äktenskap mot den fria viljan med allt vad det innebär.

³ Rapport från Migrationsverket av den 29 mars 2016, *Är du gift? Utredning av handläggning av barn som är gifta när de söker skydd i Sverige*. Migrationsverkets utredning föranleddes av att Nederländerna frågade om övriga europeiska länder kände till om flickor i åldern 14–17 år från Syrien ingått äktenskap i flyktingläger med män 10–20 år äldre än de själva, samt om det fanns rutiner för handläggning gällande boendefrågan m.m. Nederländerna hade sedan juli 2014 identifierat 55 asylsökande flickor som ingått sådant äktenskap.

⁴ Sedan flickan hade blivit gravid beslutade Mönsterås kommun om tvångsomhändertagande av henne. Beslutet upphävdes dock av Förvaltningsrätten i Växjö (dom den 3 februari 2017 i mål nr 2–17).

⁵ Se bl.a. debattartikel i Svenska dagbladet, 2016-02-16, "Barn kan inte samtycka till äktenskap".

3.3 Definitioner⁶

3.3.1 Vad är ett barnäktenskap?

Det finns inte någon enhetlig internationell reglering av minimiålder för äktenskap. Däremot finns det en del rekommendationer, bl.a. har Europarådets parlamentariska församling rekommenderat att medlemsstaterna bestämmer åldersgränsen för ingående av äktenskap till 18 år⁷ (se vidare avsnitt 4.2).

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), SÖ 1990:20, är varje människa under 18 år att räknas som barn om inte han eller hon blir myndig tidigare enligt sin nationella lagstiftning.

Enligt svensk rätt blir man myndig då man fyller 18 år (9 kap. 1 § föräldrabalken). Personer under 18 år räknas enligt vår lagstiftning som barn och någon möjlighet att gifta sig före 18 års ålder finns inte i Sverige. Fram till år 2014 fanns emellertid en möjlighet till dispens.

I Sverige definieras således barnäktenskap som ett äktenskap där en eller båda parterna är under 18 år (prop. 2013/14:208 s. 20). När vi i delbetänkandet talar om utländska barnäktenskap menar vi sålunda äktenskap som ingåtts i utlandet där en eller båda parterna var under 18 år vid tidpunkten för ingående av äktenskapet.

3.3.2 Äktenskap – några termer och begrepp

3.3.3 Giltiga äktenskap

Begreppet äktenskap kan ha mer än en innebörd. Ofta menar man ett äktenskap som är juridiskt giltigt och som således ger upphov till ett antal rättsverkningar när det gäller exempelvis makarnas egendom, rätt till arv och mycket annat. Det är enbart sådana äktenskap som kan bli föremål för erkännande i Sverige.

Kraven för att ett giltigt äktenskap ska uppkomma varierar mellan olika länder. Enligt svensk lag krävs att en vigsel har förrättats av en behörig vigselförrättare, att båda parter har varit närvarande samtidigt och på fråga från vigselförrättaren uppgett att de samtycker

⁶ Detta avsnitt och det följande avsnittet har till del hämtats från SOU 2012:35 s. 79–93.

⁷ Resolution 1468 (2005) *Forced marriage and child marriages*.

till äktenskapet samt att vigselförrättaren därefter har förklarat att de är makar. Somliga länder godtar endast vigslar som följer en religiös ceremoni och därefter har registrerats i vederbörlig ordning medan det på annat håll krävs att vigseln sker under medverkan av en borgerlig vigselförrättare, varvid en eventuell religiös ceremoni saknar rättslig verkan.

Det svenska äktenskapsbegreppet är könsneutralt, vilket innebär att även samkönade parter kan ingå äktenskap (1 kap. 1 § äktenskapsbalken).

Äktenskapsbegreppet i Sverige, liksom i många andra länder, bygger på tvåsamhet, dvs. att det är två personer som ingår äktenskap. I vissa av världens länder kan även polygami vara tillåtet. Polygami innebär vanligen att en man samtidigt kan ha flera hustrur och att alla dessa förhållanden i ett sådant rättssystem kvalificerar sig som giltiga äktenskap. Reglerna om äktenskapets ingående behandlas mer utförligt i avsnitt 5.2.

Informella äktenskap

Även om s.k. informella äktenskap inte kan bli föremål för formellt erkännande i Sverige kan det i sammanhanget vara bra att känna till deras existens. Med ett informellt äktenskap avses här ett från svensk synpunkt rättsligt sett icke-formaliserat förhållande mellan parterna som de själva eller deras omgivning likställer, helt eller delvis, med ett formaliserat och juridiskt giltigt äktenskap. Det kan handla om en förbindelse som ingås genom en religiös eller traditionell ceremoni som inte uppfyller lagens krav, t.ex. för att vigselförrättaren saknar laglig behörighet att förrätta vigslar.

Även om det i princip är klart vad begreppet ”informellt äktenskap” avses stå för är det inte alldeles klart hur det ska avgränsas. Situationen kan vara den att ett äktenskap inte godtas som giltigt i det land där det ingås men väl i något annat land. Personer som i Sverige ingår ett islamiskt äktenskap, exempelvis ett s.k. nikah, inför en imam som inte är behörig vigselförrättare här kan t.ex. i vissa fall registrera äktenskapet såsom giltigt i ett land med en islamiskt präglad rättsordning. Man kan diskutera om det i så fall ska ses som ett informellt äktenskap eller inte. Det finns också andra typer av förbindelser

som kan likna äktenskapet och innebära varierande grad av bundenhet, såsom förlovning och trolovning.

I många fall uppfattar parterna och deras omgivning ett informellt äktenskap som ingåtts enligt en viss tradition eller religion som lika bindande eller förpliktande som – och i vissa fall som viktigare än – ett juridiskt giltigt äktenskap. För personer som tillhör grupper där sammanlevnad förutsätter giftermål kan det informella äktenskapet legitimera att parterna lever tillsammans som man och hustru och skaffar barn. Att relationen har ingåtts på detta sätt kan också vara en förutsättning för sexuell samvaro. Från svensk rätts synpunkt kan relationen vara att likställa med ett samboende utom äktenskap, men den kan också avvika från ett sådant sammanboende på grund av att parterna inte kvalificerar sig som sambor i den svenska lagens mening, t.ex. för att de inte bor tillsammans. Sambolagens (2003:376) tillämpning kan vara utesluten också för att någon av parterna är gift med någon annan. Genom det informella äktenskapet kan ett religiöst eller traditionellt regelverk aktiveras, som styr över parternas möjlighet att skiljas.⁸

Utredningen återkommer till problemen kring och betydelsen av informella äktenskap i slutbetänkandet.

⁸ Se bl.a. Anika Liversage & Tina Gudrun Jensen (2010), Parallele retsopfattelser i Danmark, Et kvalitativt studie av privatretslige praksisser. Det nationale forskningscenter for velfaerd.

4 Närmare om barnäktenskap

4.1 Inledning

Barnäktenskap är ett globalt problem som finns även i Sverige. Mer än 700 miljoner kvinnor som lever världen över i dag har ingått äktenskap som barn. Mer än var tredje, omkring 250 miljoner, var yngre än 15 år då äktenskapet ingicks.¹ Att andelen barnäktenskap ökar i flykt framgår av flera rapporter.²

Trenden är dock att allt fler länder arbetar mer aktivt mot barnäktenskap (se vidare kap. 7) och debatter förs i ämnet i högre utsträckning än tidigare.

För att förhindra barnäktenskap är det väsentligt att man också förstår varför barnäktenskap överhuvudtaget existerar. I kapitlet ges därför inledningsvis en beskrivning av tänkbara motiv för en förälder att gifta bort sitt barn. Därefter följer en redogörelse för hur utbrett barnäktenskap är i världen och i Sverige. Därefter redovisas tänkbara konsekvenser av ett sådant tidigt äktenskap. Sist i kapitlet tas sambandet mellan barnäktenskap och hedersrelaterat våld och förtryck upp.

4.2 Varför gifts barn bort?

Fattigdom är en stor bidragande orsak världen över till att föräldrar gifter bort sina barn och främst då sina döttrar.³ Flickor upplevs i fattiga familjer som en ekonomisk börda och ett tidigt giftermål ses som den enda möjligheten för familjens överlevnad. I samband med

¹ Ending Child Marriage: Progress and prospects (UNICEF, juli 2014).

² Rädda barnen (2015) Barndom i krigets skugga.

³ Uppgifterna är hämtade från Unicefs faktablad om barnäktenskap från april 2017.

äktenskapets ingående erhåller flickorna ofta en brudgåva, vilken ofta överläts till hennes föräldrar eller syskon.⁴

Ekonomiskt stigmatiserade familjer är till följd av sin utsatthet lätta offer, vilket leder till att dessa ibland luras att ta emot en summa pengar i utbyte mot att gifta bort sina barn, återigen framför allt döttrar. Inte sällan resulterar det i att döttrarna till slut hamnar utomlands med risk för prostitution som följd.⁵

En annan anledning till att äktenskap i vissa samhällen ingås vid ung ålder är att sexuella förbindelser utanför äktenskapet inte accepteras.⁶ Ett tidigt äktenskap kan ses som en strategi för att undvika en situation där dottern inleder en oönskad relation med någon av det motsatta könet och kanske blir gravid utanför äktenskapet – med följder som stigmatisering av familjen.

Ett tidigt äktenskap anses också erbjuda dottern skydd från våld och sexuella övergrepp. Det är vanligt att barnäktenskap ökar vid väpnade konflikter. I bl.a. Syrien har andelen barnäktenskap kraftigt ökat sedan kriget bröt ut. Migrationsverket har i en rapport från oktober 2015 beskrivit äktenskap som ingås i flyktingläger, ”Kvinnor under syrienkonflikten – mönster av utsatthet”.⁷ Av rapporten framgår det att ett flertal flickor i främst åldern 14–17 år från Syrien har ingått äktenskap i flyktingläger med män 10–20 år äldre än dem själva. Orsaken är inte sällan att familjer vill skydda ogifta döttrar från trakasserier och exploatering, både i Syrien och i samband med flykten från Syrien. Av rapporten framgår att ett giftermål kan vara ett sätt att komma ifrån ett svårt liv i ett flyktingläger där risken att trakasseras, våldtas och utnyttjas är större jämfört med om flickan gifter sig och bor tillsammans med en man. Det har också förekommit att unga kvinnor som utsatts för sexuellt våld gifter sig med förövaren för att undvika stigmatisering, och förövaren kan då enligt syrisk lag undgå straff.

Faktum är att många föräldrar världen över ser ett bortgiftande av sitt barn som den bästa, eller ibland enda, lösningen i den situation de befinner sig i. Föräldrarna tror i många fall att deras dotter är tryggare i ett äktenskap. I många fall utsätts dock dessa flickor för

⁴ Ulf Bergquist och Anna Fayad, Internationell äktenskapsrätt, En kommentar, 2017, s. 44.

⁵ Se not 3.

⁶ Ungdomsstyrelsen (numera myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor), *Gift mot sin vilja*, 2009:5, s. 20 ff.

⁷ Migrationsverket, landinformationsenhetens rapport 29 oktober 2015 s. 8.

våld, övergrepp och social isolering inom äktenskapet, vilket är vanligare ju större ålderskillnad det är mellan henne och mannen.⁸

4.3 Förekomsten av barnäktenskap

4.3.1 I världen

Barnäktenskap är i många samhällen en tradition som förts vidare från generation till generation och föräldrarna är inte alltid medvetna om de negativa konsekvenserna.

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 traditionen inom vissa grupper. En del flickor tvingas att gifta sig långt före puberteten. I Östeuropa och Latinamerika men även i flera delstater i USA är det också vanligt att flickor mellan 16 och 18 år ingår äktenskap. Det är omöjligt att veta det exakta antalet barnäktenskap i världen eftersom många inte registreras eller är informella. Men enligt den senaste statistiken har mer än 700 miljoner kvinnor som lever världen över i dag 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.⁹ Enligt en undersökning som gjorts i USA har över 200 000 barn mellan åren 2000–2015 ingått äktenskap.¹⁰

När det gäller Afghanistan finns det förbud mot barnäktenskap i lagstiftningen. Trots det är många kvinnor där under 16 år när äktenskap ingås.¹¹

4.3.2 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.¹² En del av barnen har ingått äktenskap utomlands.

⁸ UNICEF, fakta om barnäktenskap (april 2017).

⁹ Uppgifterna hämtade från Unicefs faktablad om barnäktenskap från april 2017.

¹⁰ Artikel av Melissa Jeltsen i The Huffington Post den 30 augusti 2017.

¹¹ US department of States rapporter som finns i LIFO:s (Human Rights Afghanistan 2014 s. 42).

¹² År 2015 kom det 163 000 asylsökande till Sverige, varav 70 000 barn. 35 000 av dessa barn var barn utan vårdnadshavare (se SOU 2017:12, Att ta emot människor på flykt).

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 och mörkertalet bland de asylsökande befaras vara stort, varför antalet gifta barn torde vara betydligt fler.¹³ Av de 132 identifierade barnen är 129 flickor och 3 pojkar. Huvuddelen av barnen som har identifierats som gifta är 16–17 år gamla. Nästan alla dessa barn har sitt ursprung i Afghanistan, Irak och Syrien. Cirka en tredjedel av barnen har själva barn. De flesta har sökt asyl efter den 1 augusti 2015 och 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 uppges vara gifta aldrig registrerats som formellt gifta i folkbokföringsdatabasen.

4.4 Konsekvenser av barnäktenskap

Riskerna med barnäktenskap är många och väl kända. Barn som ingår äktenskap fräntas inte bara sin barndom, utan förnekas i många fall även utbildning och utsätts, på grund av sin livssituation, för stora risker avseende hälsa och våld i hemmet.¹⁴

Förväntningar på att äktenskapet ska leda till sexuellt samliv och barn innebär i sådana äktenskap en stor risk för sexuella övergrepp och risk för tidiga graviditeter. Graviditetsrelaterade dödsfall är den främsta dödsorsaken för flickor i åldern 15–19 år världen över (både gifta och ogifta). Barnadödligheten bland barn till mycket unga mödrar är högre (ibland så mycket som dubbelt så hög) än bland barn till äldre mödrar.¹⁵

¹³ Antalet kan jämföras med en undersökning av Migrationsverket från december 2011 då 13 barn i åldrarna 15–17 år var registrerade som gifta.

¹⁴ Faktblad från Nationella Kompetensteamet, Länsstyrelsen Östergötland.

¹⁵ Se Barnombudsmannens skrivelse till Justitieministern den 8 juli 2016, dnr 3.5.1:0494/16 och Joint general recommendation no 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment no 18 of the Committee on the Rights of the child on harmful practices.

En annan aspekt som är relevant att ta upp i sammanhanget är den kulturella. I en del samhällen där människor lever enligt andra familjemönster än de vi är vana vid i Sverige och övriga Europa, är en individs sexualitet nära sammankopplad med familjens anseende. Detta leder till att barn och unga kan utsättas för hedersrelaterat våld om de vägrar gifta sig eller väljer en partner mot familjens eller släktens vilja.

När det gäller barnäktenskap, särskilt i de fall då maken är mycket äldre än hustrun, har flickorna generellt begränsad beslutsmakt över sina egna liv.

I en rapport från Minority Rights Group International¹⁶ beskrivs utsattheten för kvinnor i Irak. I rapporten har bl.a. 111 fall av tvångs- och tidiga äktenskap undersökts. Av rapporten framgår att 54 procent av dem som ingått ett tidigt äktenskap hade utbildning till högst grundskolenivå eller överhuvudtaget inte var läskunniga.

Det behöver knappast motiveras närmare att det kan ha stora negativa psykologiska effekter att gifta sig och sammanleva med en person i alltför tidig ålder. De flesta studier i detta ämne avser barnäktenskap i utvecklingsländer. Uppgifter från en studie som gjorts i USA tyder dock på att kvinnor där som gift sig före 18 års ålder hade en sämre psykisk hälsa än andra kvinnor.¹⁷

4.5 Samband med hedersrelaterat våld och förtryck

Till hedersnormer hör uppfattningen att en familjs rykte och anseende är avhängigt kvinnliga familjemedlemmars kyskhet och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till dessa ideal. Kontroll av kvinnor och flickor utifrån hedersnormer sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och fysisk rörelsefrihet till styrning av val beträffande utbildning, arbete, äktenskap och skilsmässa. Det förekommer också att pojkar och unga män är utsatta för hot, kontroll och begränsningar samt äktenskapstvång som har sin bakgrund i hedersrelaterade normer. Hbtq-personer är en särskilt utsatt grupp i detta sammanhang.

¹⁶ The lost women of Iraq: Family based violence during armed conflict 2015 s. 20–25).

¹⁷ Se Yann Le Strat, Caroline Dubertret & Bernard Le Foll, *Child Marriage in the United States and Its Association With Mental Health in Women*, artikel i *Pediatrics*, Official Journal of the American Academy of Pediatrics, publicerad på tidskriftens webbplats den 25 maj 2011.

I familjer som lever med hedersnormer råder ofta patriarkaliska värderingar. Ofta är det männen som bestämmer. Om en familj saknar manligt överhuvud, kan en äldre manlig släkting träda in. Ofta är det pojkar och yngre män som får i uppgift att bevaka och kontrollera sina syskon, speciellt systrar, och kusiner, ibland även sina mödrar, t.ex. om föräldrarna är skilda. Om de inte uppfyller förväntningarna om kontroll av familjens flickor och kvinnor kan de själva drabbas av våld och förtryck. Av en forskningsrapport där nationellt våld mot barn under år 2016 klarlagts framgår att, bland unga som upplevde att de inte får bestämma vem de ska gifta sig med eller bo tillsammans med, har 88 procent varit utsatta för någon form av barnmisshandel i jämförelse med 42 procent bland dem som själva får välja framtida partner.¹⁸

Frågor om äktenskap mot den egna viljan brukar diskuteras i samma kontext som frågor om hedersrelaterat våld och förtryck. Det framstår därför som mest naturligt att i huvudsak behandla även barnäktenskap som hörande till ett sammanhang med hedersrelaterat våld och förtryck. Dock ingås inte alla barnäktenskap i en hederskontext.

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett samhällsproblem som orsakar stort fysiskt och psykiskt lidande och som det är av yttersta vikt att samhället markerar kraftigt mot. Flera initiativ har tagits för att öka kunskapen om problemet och minska dess omfattning. Bl.a. ingår hedersrelaterat våld och förtryck i den tioåriga nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor som antogs i november 2016 (se skrivelse 2016/17:10, Makt, mål och myndighet – feministisk politik för ett jämställt samhälle).

Det ingår i utredningens uppdrag att ta ställning till om det bör införas en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv och lämna förslag på hur en sådan bestämmelse bör utformas samt ytterligare ett antal olika åtgärder och insatser mot hedersrelaterat våld. Det kommer att redovisas i utredningens slutbetänkande.

¹⁸ Studien som presenterades i augusti 2017 har genomförts på uppdrag av regeringen av Stiftelsen Allmänna Barnhuset som har låtit forskarna Carolina Jernbro och Staffan Janson genomföra en kartläggning av våld mot barn i Sverige. Drygt 4 700 elever från årskurs nio i grundskolan och årskurs två på gymnasiet har svarat på frågor om utsatthet för våld under hela uppväxten.

5 Gällande rätt

5.1 Inledning

För att minska utrymmet för barnäktenskap samt förhindra tvångsäktenskap gjordes år 2004 ändringar i såväl äktenskapsbalken som i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap (IÄL).

I äktenskapsbalken inskränktes möjligheterna för personer under 18 år att ingå äktenskap. I syfte att förhindra ett kringgående av tvingande svenska äktenskapsregler av personer med anknytning till Sverige infördes också en ny bestämmelse i 1 kap. 8 a § IÄL. Denna bestämmelse innebär att ett äktenskap som ingåtts enligt utländsk lag inte erkänns i Sverige om det vid tidpunkten för äktenskapets ingående skulle ha funnits hinder mot det enligt svensk lag och minst en av parterna då antingen var svensk medborgare eller hade sitt hemvist i Sverige. Bestämmelsen i 1 kap. 8 a § innebär också att ett enligt utländsk rätt giltigt äktenskap inte erkänns i Sverige om det är sannolikt att det har ingåtts under tvång.

År 2014 antog riksdagen ett antal lagändringar som syftade till att ytterligare stärka det civilrättsliga skyddet mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. De tidigare vidtagna åtgärderna ansågs lämna alltför stora luckor för att effektivt kunna bekämpa tvångsäktenskap och barnäktenskap. Bl.a. avskaffades då möjligheten för barn att få dispens att gifta sig. Reglerna om erkännande av utländska äktenskap skärptes också. Det infördes vid detta tillfälle också straffrättsliga bestämmelser i form av två nya brott, *äktenskapstvång* (4 kap. 4 c § brottsbalken) och *vileledande till tvångsäktenskapsresa* (4 kap. 4 d § brottsbalken). Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2014.¹

¹ Lagändringarna beträffande verkan av utländska fullmaktsäktenskap trädde i kraft den 1 januari 2015.

Trots lagändringarna som genomfördes år 2014 talar mycket för att den faktiska förekomsten av barnäktenskap och tvångsäktenskap inte har minskat, utan i stället ökat, framför allt som en följd av det stora antalet asylsökande. En generell vägran att erkänna utländska barnäktenskap är emellertid inte helt oproblematiske. Vi återkommer till detta i våra överväganden i kap. 8.

I följande avsnitt redogörs för regler om äktenskaps ingående, bestämmelserna om äktenskapsskillnad, reglerna kring erkännande av utländska äktenskap, sambor och kort om den straffrättsliga regleringen.

5.2 Regler om äktenskaps ingående

5.2.1 Låg ålder som äktenskapshinder

Bestämmelser om äktenskapshinder finns i 2 kap. äktenskapsbalken. Där framgår att den som är under 18 år inte får ingå äktenskap (1 §).

I äldre svensk rätt var äktenskapsåldern olika för män och kvinnor. Fram till slutet av 1960-talet var åldersgränsen för att ingå äktenskap 21 år för män och 18 år för kvinnor, med möjlighet för yngre personer att få dispens från ålderskravet av länsstyrelsen. År 1969 infördes en gemensam åldersgräns för kvinnor och män på 18 år, med fortsatt möjlighet till dispens. År 2014 togs dispensmöjligheten bort.

Slopandet av dispensmöjligheten hade som syfte att förhindra att barn utsätts för påtryckningar av andra att gifta sig innan de uppnått myndig ålder. Utgångspunkten för regleringen har varit att så länge svensk lagstiftning ger en möjlighet – hur liten den än må vara – att tillåta barn att ingå äktenskap, finns det en risk för att det utövas påtryckningar på barn att både ansöka om dispens och att vidta åtgärder som ökar chanserna att få dispens, t.ex. att bli gravid.

Lagstiftaren har också antagit att förekomsten av sådana krav och förväntningar kan minska om det blir tydligt för familj och omgivning att dispensmöjlighet saknas (se prop. 2013/14: 208 s. 24).

5.2.2 Hindersprövning

Innan ett äktenskap ingås ska det prövas om det finns något hinder mot äktenskapet. Denna prövning ska göras av Skatteverket (som har hand om folkbokföringen) (3 kap. 1 § äktenskapsbalken). Skatteverkets utredning om sakförhållandena sker i första hand genom en kontroll av personuppgifterna mot folkbokföringen. Finner Skatteverket att det inte finns något hinder mot äktenskapet, ska verket utfärda intyg om detta (3 kap. 4 § äktenskapsbalken). Skatteverkets beslut i fråga om hindersprövning får överklagas enligt 15 kap. 2 § äktenskapsbalken.

Om äktenskapet ingås inför en svensk vigselförrättare i ett annat land kan, enligt 3 § förordningen (2009:264) om hindersprövning för vigsel inför svensk vigselförrättare utomlands, en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat göra prövningen.

Inom Norden gäller enligt 2 § förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap att en hindersprövning som sker av en myndighet i ett av de nordiska länderna även kan åberopas för vigsel i något av de andra länderna.

Om någon som ansöker om hindersprövning inte är folkbokförd i Sverige, kan förhållandena vara oklara. I ett sådant fall ska den enskilde visa upp ett intyg från en utländsk myndighet om sin behörighet att ingå äktenskap (3 kap. 2 § äktenskapsbalken). Ett sådant intyg kan möjliggöra en kontroll som motsvarar den som sker mot folkbokföringen. En grundläggande förutsättning för en hindersprövning är att sökanden kan identifiera sig, vilket är en förutsättning bl.a. för att sökandens ålder ska kunna klarläggas, även om uppgifterna inte kan kontrolleras mot folkbokföringen.

5.2.3 Vigsel

Äktenskap ingås enligt 4 kap. 1 § äktenskapsbalken genom vigsel. En vigsel inför svensk myndighet i Sverige ska enligt 1 kap. 4 § IÄL för rättas enligt svensk lag. Detsamma gäller enligt 1 kap. 5 § samma lag för vigsel inför svensk myndighet i utlandet.

En vigsel förrättas av en vigselförrättare. Vigselförrättaren har till uppgift att för det allmännas räkning se till att äktenskapet inte ingås i strid med något äktenskapshinder. Det åligger därför vigselförrät-

taren att innan vigsel förrättas förvissa sig om att hindersprövning har skett inom fyra månader före den planerade vigseln och att inget hinder har framkommit (4 kap. 5 § äktenskapsbalken).

Vigsselförrättaren ska kunna förlita sig på att hindersprövningen är korrekt men ska också självständigt bedöma att det inte finns något hinder mot äktenskapet. Framgår det att det har funnits något hinder vad gäller t.ex. makarnas ålder som har förbisetts vid hindersprövningen, ska vigsel vägras. Vigsselförrättaren har däremot inte rätt att frågå Skatteverkets bedömning att det föreligger ett hinder mot äktenskapet. Vigsselförrättaren har även ett särskilt ansvar för att pröva de mera allmänna förutsättningarna för vigsel, som hindersprövningen inte tar sikte på. Vigsel får t.ex. inte ske om någon av parterna bedöms handla mot sin vilja eller kan anses sakna rättslig handlingsförmåga.

En vigsel ingås i närvaro av släktingar eller andra vittnen (4 kap. 1 § äktenskapsbalken). Vigseln är dock giltig även om några vittnen inte har varit närvarande. I 4 kap. 2 § anges de konstitutiva momenten vid vigseln. För att det ska vara fråga om en giltig vigsel krävs för det första att de som ingår äktenskap är närvarande samtidigt. Vidare ska de som vill gifta sig var för sig på fråga av vigsselförrättaren ge till känna att de samtycker till äktenskapet. Vigsselförrättaren ska därefter förklara att de är makar. Har det inte gått till på detta sätt, eller var vigsselförrättaren inte behörig, är förrättningen ogiltig som vigsel.

Vid vigsel gäller i övrigt den ordning som tillämpas inom ett trosamfund, om vigseln förrättas av en präst eller någon annan befattningshavare i samfundet. Föreskrifter om borgerlig vigsel finns i en särskild förordning (förordningen [2009:263] om vigsel som förrättas av särskilt förordnad vigsselförrättare).

En förrättning som är ogiltig som vigsel får godkännas av regeringen om det finns synnerliga skäl.

Även om det brister i något annat avseende än de som nämns i 4 kap. 2 § äktenskapsbalken är vigseln giltig. För det fallet att det i efterhand kan konstateras att en av makarna sannolikt har tvingats att ingå äktenskap, eller om maken har ingått äktenskap före 18 års ålder, har den maken rätt till omedelbar äktenskapsskillnad enligt 5 kap. 5 § äktenskapsbalken. Enligt tredje stycket i bestämmelsen kan talan om äktenskapsskillnad i de fallen även föras av allmän åklagare.

Vigselförrättaren ska genast sända en underrättelse om vigseln till Skatteverket. Uppgifterna läggs till grund för en ändring av uppgifterna i folkbokföringen om parternas civilstånd. I de fall som avses i 5 kap. 5 § första stycket äktenskapsbalken (bl.a. vigslar med underåriga) ska Skatteverket underrätta allmän åklagare, som enligt vad som sagts tidigare kan föra talan om äktenskapets upplösning.

Eftersom det bara är giltiga vigslar som ska registreras, måste Skatteverket i samband med anmälan kontrollera att vigseln har förrättats av en person som var behörig. Vid underrättelse om vigsel ska Skatteverket vidare kontrollera att vigseln har föregåtts av hindersprövning och att det vid denna prövning inte har kommit fram något hinder mot äktenskapet. Om en sådan prövning inte har förekommit eller om vigseln har förrättats trots att det har kommit fram hinder mot äktenskapet, ska Skatteverket sända en underrättelse om förhållandet till den som ska anmäla eller pröva frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan, avskedande eller entledigande beträffande vigselförrättaren.

Såvitt gäller borgerliga vigselförrättare innebär det att underrättelsen ska ske till respektive länsstyrelse, och när det gäller vigselförrättare inom trossamfund innebär det att underrättelse ska ske till såväl trossamfundet som Kammarkollegiet.

5.3 Regler om äktenskapsskillnad

Enligt äktenskapsbalken har var och en en ovillkorlig rätt till äktenskapsskillnad utan angivande av några skäl (5 kap.). Den enda inskränkning som finns är att det i vissa fall ska löpa en betänketid om sex månader. Är makarna ense om att äktenskapet ska upplösas ska äktenskapsskillnaden föregås av betänketid, om båda makarna begär det eller om någon av dem varaktigt bor tillsammans med eget barn under 16 år som står under den makens vårdnad. Vill bara en av makarna att äktenskapet ska upplösas ska betänketid också löpa.

Om det finns en anknytning till andra länder ska det först prövas om svensk domstol är behörig. När så är fallet prövas talan om äktenskapsskillnad enligt svensk lag förutom i vissa undantagsfall då även utländsk rätt kan vara att beakta (se 3 kap. 4 § IÄL).

I Bryssel II-förordningen finns regler som styr svensk domstols behörighet i mål om äktenskapsskillnad.²

När det gäller förhållandet mellan de nordiska länderna gäller i stället förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap. Domsrättsgrunderna i 1931 års förordning motsvarar dem som finns i Bryssel II-förordningen. Vid prövning i Sverige av äktenskapsskillnader mellan nordiska medborgare med hemvist i Norden tillämpas alltid svensk rätt (9 § första stycket 1931 års förordning). Samma huvudprincip gäller om det finns en utomnordisk anknytning (3 kap. 4 § första stycket IÄL). Om båda makarna är utlänningar och minst en av dem har utomnordiskt medborgarskap ska dock i vissa fall även utländsk rätt beaktas.

Med ett strikt juridiskt synsätt kan man alltså säga att alla personer i Sverige som omfattas av svensk jurisdiktion har rätt att skilja sig. Emellertid är inte enbart det juridiska perspektivet av betydelse. Om parternas äktenskap omfattas av ett religiöst eller traditionellt normsystem har också detta många gånger i praktiken stor betydelse. Den katolska kyrkan tillåter inte skilsmässa alls men väl annullering under vissa förutsättningar. Någon enhetlig islamisk rätt kan inte sägas finnas, men generellt anses kvinnor ha betydligt mindre möjligheter att begära äktenskapsskillnad än män. Det förhåller sig dessutom så att länder med en islamiskt präglad rättsordning regelmässigt inte godtar en civilrättslig äktenskapsskillnad om den inte anses uppfylla de religiösa kraven eller åtföljs av en religiös äktenskapsskillnad. Även andra normsystem än det juridiska kan alltså styra över människors liv och medföra begränsningar utan stöd i den svenska rättsordningen.

Enligt 5 kap. 5 § äktenskapsbalken har en make som tvingats att ingå äktenskap rätt till äktenskapsskillnad utan föregående betänktid även om sådan annars skulle ha krävts. Också den som har gift sig före 18 års ålder har rätt till omedelbar äktenskapsskillnad. De möjligheter som finns till omedelbar äktenskapsskillnad i 5 kap. 5 § äktenskapsbalken är avsedda att motsvara vad som gäller i fråga om

² Rådets förordning EG nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldransvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000, EUT 2003 L 338/1.

möjligheterna att vägra ett erkännande av äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag (se avsnitt 5.4).

Åklagaren tillvaratar enligt 5 kap. 5 § tredje stycket äktenskapsbalken det allmännas intresse av att upplösa äktenskap som inte är önskvärda. Vad gäller äktenskap som har ingåtts av en underårig eller under tvång kan talan om omedelbar äktenskapsskillnad även föras av den som är underårig eller den som har tvingats gifta sig.

5.4 Regler om erkännande av äktenskap

5.4.1 Allmänt om erkännande

Att ett utländskt äktenskap erkänns i Sverige innebär att det tillerkänns giltighet som ett äktenskap med alla de rättsverkningar som följer av ett sådant (se vidare kap. 6). Om äktenskapet inte erkänns betraktas parterna som ogifta i Sverige. Ett och samma par kan alltså anses ogifta i Sverige men gifta i något annat land (ett s.k. haltande äktenskap).

Vilken myndighet prövar om äktenskapet ska erkännas eller inte?

Frågan blir aktuell hos Skatteverket

Frågan om erkännande kan aktualiseras på olika sätt. Det är vanligt att den första gången prövas i ett folkbokföringsärende hos Skatteverket. Skatteverket prövar och fattar beslut om huruvida registrering kan ske. I praktiken handlar det då ofta om en person som har fått uppehållstillstånd och bor i Sverige och som har ingått ett äktenskap i utlandet.

Den som vill registrera ett utländskt äktenskap i folkbokföringen har att visa upp en vigselhandling. Till stor del handlar det om en masshantering av ärenden, där det inte blir fråga om någon utredning förutom kontroll av vigselhandlingen. Skatteverket har dock möjlighet att i folkbokföringsärenden kalla parterna personligen till möte. Bedömningen av om det finns materiell grund för att vägra erkännande ska Skatteverket dock normalt göra enbart med ledning av de uppgifter som har lämnats i ansökan. I fokus för prövningen står frågan om den utländska vigseln är giltig. För att registrering

ska kunna ske av en utländsk vigsel krävs att det klart framgår av ansökan att förutsättningarna för registrering är uppfyllda (se Högsta förvaltningsdomstolens dom den 14 mars 2012 i mål nr 2438-11).

Vid Skatteverket finns ett allmänt ombud som har rätt att överklaga myndighetens beslut till fördel eller till nackdel för den enskilde som beslutet gäller. Denna funktion syftar främst till att upprätthålla en enhetlig rättstillämpning och till att få fram vägledande domar (prejudikat) när det behövs.

Frågan blir aktuell hos Migrationsverket

Det förekommer inte sällan att en av parterna i ett äktenskap bor kvar utomlands. Frågan om erkännande av äktenskapet blir då aktuell när maken vill komma till Sverige och ansöker om uppehållstillstånd enligt de särskilda regler som gäller för makar.

I vissa fall har registrering av äktenskapet då redan skett i den svenska folkbokföringen. Men det förekommer också att frågan om erkännande aktualiseras hos Migrationsverket innan den har prövats av Skatteverket. Om den ena myndigheten redan har prövat frågan är bedömningen inte bindande för den andra. Det kan alltså hända att Migrationsverket bedömer att ett äktenskap inte ska erkännas trots att Skatteverket har registrerat det i folkbokföringen. En registrering i folkbokföringen anses dock väga tungt vid Migrationsverkets prövning (se Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2008:18).

Prövning i domstol

Frågan om erkännande kan bli aktuell också vid domstolarna, t.ex. i samband med tvister om arv eller då Skatteverkets beslut i folkbokföringsärendet överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Den som vill ha frågan om äktenskapets giltighet slutligt avgjord har att väcka en talan mot den andre maken enligt 14 kap. 1 § äktenskapsbalken och 3 kap. 2 § IÄL. Det har ansetts att, om domstolen i en sådan process rättskraftigt har avgjort frågan om ett äktenskap består eller inte består, gäller denna bedömning därefter i alla sammanhang. Av allt att döma är sådana processer sällsynta.

5.4.2 Huvudregel om erkännande

Erkännande av äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag regleras i IÄL. Huvudregeln enligt 1 kap. 7 § IÄL är att ett äktenskap som har ingåtts i utlandet enligt främmande lag anses giltigt till formen om det är giltigt i den stat där det ingicks. Även om dessa förutsättningar inte är uppfyllda ska ett äktenskap som har ingåtts utom riket anses giltigt till formen, om det är giltigt i den eller de stater där makarna var medborgare eller hade hemvist. Bestämmelsen gäller även samkönade äktenskap.³

Av förarbetena till bestämmelsen framgår vidare att den inte är avsedd att uttömmade reglera alla de fall då ett utländskt äktenskap ska anses giltigt i Sverige (se prop. 1973:158 s. 102 och prop. 2003/04:48 s. 54). Även andra situationer kan bli aktuella. Frågan har överlämnats åt rättstillämpningen.

Enligt 1 kap. 8 § IÄL gäller att ett äktenskap som är ogiltigt på grund av formfel får godkännas av regeringen om det finns synnerliga skäl.

Några EU-regler om erkännande av äktenskap finns ännu inte. Europeiska kommissionen har emellertid i en grönbok⁴, *Minskad byråkrati för medborgarna: att underlätta fri rörlighet i fråga om officiella handlingar och erkännande av verkningarna av civilståndshandlingar*,⁵ presenterat alternativa sätt att stärka principen om ömsesidigt erkännande i frågor om civilstånd. Ett av de föreslagna alternativen är automatiskt erkännande. Kommissionen påtalar särskilt att ett alternativ som går ut på automatiskt erkännande bör kompletteras med ett antal kompenserande åtgärder i syfte att förebygga bedrägeri och missbruk av bestämmelserna, och för att ta vederbörlig hänsyn till reglerna för den allmänna ordningen. Man uppmärksammar också att frågan kan visa sig komplicerad när det gäller t.ex. äktenskap. Riksdagens civilutskott har den 14 april 2011 behandlat förslagen (Utlåtande 2010/11:CU21 Fri rörlighet för dokument). Regeringen har lämnat synpunkter på grönboken den 9 maj 2011 (Ju2011/133/L2) och har då ställt sig avvisande till att s.k. statushandlingar blir föremål för automatiskt erkännande. Regeringens

³ SFS 2009:256.

⁴ En grönbok är ett samrådsdokument som Europeiska kommissionen utarbetar inom ett visst politikområde i början av ett lagstiftningsförfarande.

⁵ KOM (2010) 747.

bedömning är att en generell lösning för alla slags statushandlingar inte är möjlig. En framkomlig väg är enligt yttrandet i stället att för varje delområde arbeta vidare med internationellt privaträttsliga rättsakter. Såvitt utredningen erfar fortskrider arbetet med förslagen i grönboken men några beslut är inte tagna.

5.4.3 Ordre public

En generellt gällande begränsning vid tillämpning av utländsk lag kommer till uttryck i 7 kap. 4 § IÅL. Där framgår att en bestämmelse i främmande lag eller ett beslut som har meddelats av en myndighet i en främmande stat inte får tillämpas om det skulle vara uppenbart oförenligt med grunderna för svensk rättsordning (svensk ordre public).

En tillämpning av ordre public innebär inte ett underkännande av den utländska rättsregeln eller domen, utan av konsekvenserna av dess tillämpning i det konkreta fallet. Innehållet i begreppet är inte statiskt, utan förändras i takt med rätts- och samhällsutvecklingen.⁶ Det följer av sakens natur att det ska röra sig om värderingar i principiella frågor av större vikt. I kravet på uppenbarhet ligger också att avvikelsen ska vara av väsentlig art.

Domstolar och övriga myndigheter är mycket försiktiga när det gäller användningen av ordre public. Exempel på fall då ordre public-förbehållet kan tillämpas är då ett äktenskap har ingåtts av någon som är mycket ung (prop. 2003/04:48 s. 25). Migrationsöverdomstolen har inte ansett att ett äktenskap, som ingåtts när en av parterna var 15 år, faller inom ordre public-förbehållet när båda parterna var irakiska medborgare med hemvist i Irak vid äktenskapets ingående (MIG 2012:4). Förvaltningsdomstolar har dock underkänt äktenskap med hänvisning till ordre public i fall då ena parten varit 14 år och parterna, såvitt framgår av besluten, saknade anknytning till Sverige vid vigseln (se bl.a. Kammarrätten i Jönköping, dom den 17 februari 2009 i mål nr 934-08).

⁶ Se Michael Bogdan, *Svensk internationell privat- och processrätt*, 8:e uppl. 2014, s. 65 ff.

5.4.4 Undantaget för barnäktenskap och tvångsäktenskap

Fram till år 2004 fanns det inga uttryckliga regler om de materiella förutsättningarna för erkännande av ett utländskt äktenskap. Det var mycket enkelt, även för en person med stark anknytning till Sverige, att undandra sig de svenska äktenskapshindren genom att gifta sig utomlands och få äktenskapet erkänt här. Detta missbrukades i vissa fall. För att förhindra sådana kringgåenden och stärka skyddet mot barnäktenskap och tvångsäktenskap införde man därför en ny bestämmelse år 2004, 1 kap. 8 a § IÄL.

I bestämmelsen finns preciserade undantag, vid sidan av det mer allmänna förbehållet för ordre public i 7 kap. 4 § IÄL, från den grundläggande principen om erkännande av utländska äktenskap.

Enligt bestämmelsen, som är tillämplig på alla äktenskap som har ingåtts den 1 maj 2004 eller senare, gäller att ett äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag inte erkänns i Sverige om det vid tidpunkten för vigseln förelåg ett äktenskapshinder enligt svensk lag – t.ex. underårighet – och minst en av parterna var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige (1 kap. 8 a § första stycket 1 IÄL). En regel utan denna anknytningsbegränsning ansågs då av regeringen föra för långt eftersom en regel om obegränsat erkännandeförbud skulle träffa äktenskap som ingåtts i enlighet med andra normer än de svenska, vid en tidpunkt då det inte fanns skäl för parterna att ta de svenska normerna i beräkning (prop. 2003/04:48 s. 29 f.).⁷

Samtidigt infördes också en möjlighet att göra undantag från erkännandeförbudet vid *särskilda skäl*. Det ansågs finnas ett behov av en säkerhetsventil om det i det enskilda fallet skulle framstå som orimligt att inte erkänna ett barnäktenskap eller ett tvångsäktenskap. Det förhållandet att en underårig sedermera har nått äktenskapsåldern medför dock inte att äktenskapet erkänns. Underårighet är alltså en brist som inte kan läkas.

Omständigheter som enligt förarbetena kan vara relevanta vid prövningen av särskilda skäl är att parterna har svag anknytning till Sverige, att erkännandefrågan aktualiseras först lång tid efter vigseln, att parterna har inrättat sig efter att vara gifta och att ett nekat erkännande kan antas få allvarliga konsekvenser för dem. Men också

⁷ Den som är bosatt i en viss stat anses ha hemvist där, om bosättningen med hänsyn till vistelsens varaktighet och omständigheterna i övrigt måste anses stadigvarande (7 kap. 2 § IÄL). En särskild regel om statslösa finns i 7 kap. 3 § IÄL.

hänsyn till att det finns barn i äktenskapet liksom att det skulle ha funnits möjlighet till dispens från äktenskapshindret enligt svensk rätt anförts i propositionen vara skäl för undantag från erkännandeförbudet enligt den tidigare gällande ordningen (prop. 2003/04:48 s. 32).

Därutöver ska ett enligt utländsk rätt giltigt äktenskap inte erkännas 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).

Den 1 juli 2014 skärptes erkännandekraven ytterligare i 1 kap. 8 a § IÄL. För att undantagsvis erkänna utländska äktenskap som strider mot 1 kap. 8 a § IÄL förutsätts numera att det finns *synnerliga skäl* för att erkänna det utländska äktenskapet. Det bör i praktiken inte finnas något utrymme att erkänna ett barnäktenskap eller ett tvångsäktenskap som ingåtts av en person med hemvist i Sverige (prop. 2013/14:208 s. 28). Även om det inte lyfts fram några tydliga exempel som illustrerar kraven på synnerliga skäl framförs det i förarbetena att det ska krävas tydliga och mycket starka skäl. Att paret skulle ha barn tillsammans är i dessa fall exempelvis inte ensamt ett skäl till att erkänna ett utländskt äktenskap, något som synes ha varit fallet enligt den tidigare regleringen. Om däremot ett nekat erkännande av äktenskapet skulle medföra allvarliga konsekvenser för paret och deras barn finns det möjlighet att erkänna äktenskapet. Det har lämnats till rättstillämpningen att med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet avgöra om det finns sådana skäl.

5.4.5 Fullmaktsäktenskap

Fullmaktsäktenskap ingår inte i vårt uppdrag och behandlas följaktligen inte i delbetänkandet. I sammanhanget kan det dock vara intressant att känna till något om sådana äktenskap.

Med fullmaktsäktenskap avses äktenskap där ingen eller enbart en av parterna varit närvarande vid vigseln. Fullmaktsäktenskap är accepterat i en mängd rättsordningar i Syd- och Mellanamerika, USA, Afrika och Mellanöstern. Det är med andra ord ett fenomen som

sträcker sig över många länder och som inte är bundet till någon specifik kultur eller religion.⁸

Det är inte möjligt att ingå ett fullmaktsäktenskap enligt svensk lag. Det följer av kravet att parterna måste vara samtidigt närvarande vid vigseln.

Lagändringarna som trädde i kraft 1 juli 2014 innebär i princip att utländska äktenskap som ingåtts genom fullmakt inte erkänns i Sverige när de ingås av part som, genom hemvist eller medborgarskap, har anknytning till Sverige (1 kap. 8 a § 3 IÄL). Begränsningen av möjligheten att erkänna fullmaktsäktenskap skedde med hänvisning till att äktenskapsformen innebär risk för att någon ingår äktenskap mot sin vilja.

5.5 Sambor

För det fall det utländska äktenskapet inte erkänns kan parterna vara att betrakta som sambor.

Sambolagen (2003:376) har införts och utvecklats i takt med att allt fler par har valt att leva och bo tillsammans utan att vara gifta. Företeelsen skapade behov av en lagstiftning som reglerade sambors inbördes ekonomiska förhållanden (prop. 2002/03:80 s. 25 ff.).

Sambolagen är enligt 1 § tillämplig då två personer stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll. För att det ska vara fråga om ett parförhållande i lagens mening kan man i förarbetena utläsa att det ska röra sig om ”en samlevnad i en inte alltför kortvarig förbindelse, vari normalt ingår sexuellt samliv, gemensamt hushåll och bostad samt gemensam ekonomi eller i vart fall ekonomiskt samarbete” (a. prop. s. 27). Till skillnad från vad som gäller för äktenskap finns det i lagtexten ingen stadgad åldersgräns för att leva som sambo. Emellertid kan man ur förarbetena utläsa att det faktum att ett parförhållande normalt förutsätter sexuellt samliv utesluter personer som inte fyllt 15 år. Enligt svensk rätt inträder den sexuella självbestämmanderätten vid femton års ålder.

För tydlighets skull kan påpekas att frågan om var och med vem ett asylsökande barn ska bo efter ankomsten till Sverige inte är be-

⁸ SvJT 2015 s. 479, *Tvångsäktenskap och barnäktenskap – en analys av det svenska rättsläget* av jur. dr. Mosa Sayed.

roende av huruvida äktenskapet erkänns eller ej. Socialtjänsten bedömer detta utifrån barnets bästa i det enskilda fallet.

Även om barnäktenskap är förbjudet i Sverige, är det enligt gällande lagstiftning tillåtet för barn över 15 år att med vårdnadshavarnas samtycke vara sambo med en vuxen.

5.6 Straffrättslig reglering

5.6.1 Äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa

Genom lagändringarna år 2014 infördes två nya brott i brottsbalkens fjärde kapitel, *äktenskapstvång i 4 c §* och *vilseledande till tvångsäktenskapsresa i 4 d §*. Bestämmelserna har enligt förarbetena bl.a. betydelse som markör och budskap till potentiella förövare och offer. Brottslighetens allvar uttrycks genom särkriminaliseringen som har en strängare straffskala än den som annars gäller för olaga tvång som inte är grovt.

Äktenskapstvång består i att någon genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap (4 kap. 4 c § första stycket brottsbalken). I andra stycket straffbeläggs även den som på samma sätt förmår någon att ingå en äktenskapsliknande förbindelse. Äktenskapstvång har straffskalan fängelse i högst fyra år.

Förberedande gärningar kriminaliserades år 2014 genom att försök och förberedelse till äktenskapstvång blev straffbart. Sedan den 1 juli 2016 är även stämpling till äktenskapstvång kriminaliserat (prop. 2015/16:113).

Brottet vilseledande till tvångsäktenskapsresa (4 kap. 4 d § brottsbalken) täcker fall där någon genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där han eller hon bor, i syfte att personen ska förmås att ingå ett tvångsäktenskap på det sätt som beskrivs i bestämmelsen om äktenskapstvång. Straffet för detta brott är fängelse i högst två år.

Utredningen har i uppdrag att utvärdera tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa. Den frågan kommer att redovisas i vårt slutbetänkande.

6 Rättsverkningar av ett erkännande respektive ett icke-erkännande av ett utländskt äktenskap

6.1 Inledning

Att ett utländskt äktenskap erkänns i Sverige innebär att det tillerkänns giltighet som ett äktenskap med alla de rättsverkningar som följer av ett sådant. Om äktenskapet inte erkänns betraktas parterna som ogifta i Sverige. Parterna kan dock vara att anse som sambor enligt sambolagen (2003:376). Sambolagens regler anses tillämpliga även på sambor som inte har fyllt 18 år.

Med äktenskapets rättsverkningar avses dess rättsliga innehåll, dvs. makarnas rättigheter och skyldigheter på grund av äktenskapet.

För den enskilde som inrättat sig efter att han eller hon är gift kan det få både vittgående och betungande konsekvenser om ett äktenskap inte erkänns, på såväl det rättsliga som på det privata planet. Just de ingripande konsekvenserna av ett nekat erkännande har framhållits som ett viktigt motiv för att i stor utsträckning erkänna utländska äktenskap (prop. 2003/04:48 s. 27 och prop. 2013/14:208 s. 28). Rättsliga förhållanden som exempelvis faderskap till barn, vårdnaden om barn, namn och arvsrätt är ofta beroende av bedömningen av om parterna är gifta eller inte.

Även storleken på ålderspension och sjukersättning samt livräntor inom arbetsskadeområdet kan under vissa förutsättningar påverkas av att pensionstagaren är gift.¹

¹ Någon närmare beskrivning av dessa konsekvenser lämnas inte i betänkandet. Att notera här är att samboförhållande huvudsakligen likställs med äktenskap.

Ett nekat erkännande kan också påverka processen när det gäller familjeåterförening enligt utlänningslagen (2005:716). Även vissa sociala förmåner är beroende av om parterna är gifta. Om ett äktenskap inte erkänns kommer rättsregler, som är avsedda att bereda den ena av parterna i ett äktenskap ett visst skydd, exempelvis i fråga om bodelning och underhåll, inte att vara tillämpliga. Ett nekat erkännande av ett utländskt äktenskap kan också i enskilda fall komma i konflikt med Sveriges åtaganden internationellt.

I kapitlet behandlas flera av de centrala rättsverkningar som ett äktenskap har enligt svensk lag. Anmärkas kan att när det gäller barn som är gifta blir rättsverkningarna som huvudregeln mindre kända. Parterna har då endast varit gifta något eller några år och kan därför inte ha inrättat sig i äktenskapet på samma sätt som om det hade varat en längre tid. När det gäller barnets ställning så tryggas det vidare i svensk rätt genom regler som inte är baserade på att det är fött inom äktenskapet. Vi återkommer till detta i våra överväganden i kap. 8.

6.2 Den internationella privat- och processrätten

Internationell privat- och processrätt (IP) är det område inom den nationella rättsordningen som reglerar juridiska problem med anknytning till främmande stat. Dess regler anger vilket lands civilrätt som ska tillämpas av svensk domstol när ett rättsförhållande har anknytning till två eller flera länder.

Inom familjerätten har IP-rättsliga regler betydelse, t.ex. när en person byter hemland. Då kan frågor om tillämplig lag vid skilsmässa, bodelning och arvskifte aktualiseras i det nya hemlandet.

Redogörelsen i kapitlet om de rättsverkningarna av ett erkännande av ett utländskt äktenskap respektive ett icke erkännande tar sikte på de svenska reglerna. Redogörelsen är alltså inte uttömmande. Rättsverkningarna kan, beroende på vilken fråga som aktualiseras samt makarnas hemvist eller nationalitet, komma att bestämmas av innehållet i ett annat lands lag.

IP-rätten bygger på att rättsordningen i det land till vilket rättsförhållandet har den starkaste anknytningen ska tillämpas.² Det finns

² Michael Bogdan, Svensk internationell privat- och processrätt, 8:e uppl., 2014, s. 26.

två alternativ för att bestämma en persons anknytning, hemvistprincipen och nationalitetsprincipen. Utvecklingen har gått mot hemvistprincipen som det huvudsakliga anknytningsmomentet (gäller för bl.a. EU:s arvsförordning³, som trätt i kraft år 2015, och för EU:s två bodelningsförordningar, som ska träda i kraft i början av år 2019⁴). Huvudregeln i arvsförordningen är att det är lagen i den stat där den avlidne hade hemvist vid dödsfallet, och i bodelningsförordningarna att det är lagen i den stat, där makarna tog sin första gemensamma hemvist, som ska tillämpas. Noteras kan att alla tre förordningarna är universellt tillämpliga, innebärande att den anvisade lagen ska tillämpas oavsett om det är en EU-medlemsstats lag eller inte. Även när det gäller vårdnad om barn tillämpas hemvistbegreppet (se 1996 års Haagkonvention [artikel 17] och lagen [2012:318] om 1996 års Haagkonvention).

Huruvida en person har förvärvat hemvist i Sverige ska bestämmas autonomt europeiskt om EU-förordningarna är tillämpliga, men utifrån svenska regler om lagen (1990:272) om internationella frågor rörande makars och sambors ekonomiska förhållanden (LIMF) eller lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmyndarskap (IÄL) är tillämpliga. I dessa lagar fastslås att en person har hemvist i en stat om personen är bosatt i staten och bosättningen med hänsyn till vistelsens varaktighet och övriga omständigheter anses vara stadigvarande (19 § LIMF och 7 kap. 2 § IÄL). Någon minimitid av föregående vistelse i det nya landet är inte ett krav för att hemvist ska anses uppkomma. Upphållstillstånd som sådant är inte avgörande, även en asylsökande kan komma att anses ha förvärvat hemvist i Sverige.⁵

³ Förordning (EU) nr 650/2012 av den 4 juli 2012 om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt godkännande och verkställighet av officiella handlingar i samband med arv och om inrättandet av ett europeiskt arvsintyg.

⁴ Förordning (EU) nr 2016/1103 och förordning (EU) nr 2016/1104.

⁵ Se a.a. s. 135 f.

6.3 Äktenskapsbalkens regler

6.3.1 Egendomsordningen för makar

Grundläggande i den egendomsordning som gäller för makar är att varje make, så länge äktenskapet består, råder över sin egendom och svarar för sina skulder (1 kap. 3 § äktenskapsbalken). De s.k. rådgivningsinskränkningarna (7 kap. 5–9 §§) är undantag från grundprincipen och ger den ene maken viss medbestämmanderätt vid förfoganden över den andre makens egendom, främst vad gäller den gemensamma bostaden och det gemensamma bohaget.

Makarnas egendom är giftorättsgods om den inte har gjorts till enskild egendom (7 kap. 1 § äktenskapsbalken). Förekommer giftorättsgods i ett äktenskap innebär det att varje make har ett latent anspråk på hälften av makarnas samlade giftorättsgods vilket anspråk aktualiseras i samband med bodelning (se avsnitt 6.2.3). Makar eller blivande makar har möjlighet att genom äktenskapsförord bestämma att egendom ska vara enskild. Egendom kan också göras enskild genom föreskrift vid gåva, i testamente eller genom vissa förmånsagarförordnanden.

6.3.2 Rättshandlingar mellan makar

När det gäller gåvor mellan makar finns särskilda bestämmelser i 8 kap. äktenskapsbalken, vilka kommit till främst för att skydda givarens fordringsägare mot skenrättshandlingar med syfte att undandra egendom från utmätning eller konkurs.

Allmänt sett är ett löfte om att senare ge något till någon inte förpliktande. En utfästelse om gåva kan dock få verkan mellan löftesgivaren och mottagaren bl.a. om utfästelsen blivit dokumenterad skriftligen. Ett löfte av en make att under äktenskapet ge något till den andre maken har dock aldrig någon verkan (8 kap. 2 § äktenskapsbalken).

I allmänhet fullbordas en gåva och får verkan såväl i relationen givare/mottagare som i relationen givare/dennes fordringsägare genom att egendomen lämnas över till mottagaren. En gåva mellan två makar blir enligt 8 kap. 1 § äktenskapsbalken emellertid gällande mot givarens fordringsägare först sedan den registerats vid domstol. Innan registrering har skett kan egendomen alltså tas i anspråk

av givarens fordringsägare vid utmätning och konkurs även om den har kommit i mottagarens besittning.

Ett annat undantag från de allmänna reglerna om gåva finns i 8 kap. 3 § äktenskapsbalken. Detta lagrum innehåller ytterligare en skyddsregel till förmån för givarens fordringsägare som innebär att en make som har fått en gåva av sin make, under vissa förutsättningar kan göras ansvarig för den sistnämnda makens skulder.

6.3.3 Bodelning mellan makar

Äktenskapsbalken innehåller regler beträffande makars egendom. Bodelning ska ske i samband med äktenskapets upplösning vid äktenskapsskillnad eller dödsfall, 9 kap. 1 § äktenskapsbalken. Bodelning kan också, om makarna är överens om det, ske under bestående äktenskap.

Genom bodelning har respektive maken rätt till hälften av giftorättsgodset efter att hänsyn tagits till makarnas skulder, 11 kap. 3 § äktenskapsbalken. Kan makarna inte komma överens, kan en utomstående person förordnas som bodelningsförrättare.

Syftet med bodelningsreglerna är främst att skydda den ekonomiskt svagare parten. Det kan exempelvis vara så att en av makarna har arbetat och varit försörjare medan den andre har varit hemma och tagit hand om barnen. Att så är fallet kan antas vara vanligt i många av de länder där barnäktenskap förekommer.

Utöver rätten till bodelning har också den make som är i bäst behov av makarnas gemensamma bostad rätt att under vissa förutsättningar, och om det anses skäligt, behålla denna, 11 kap. 8 § äktenskapsbalken. Denna rätt, som är motiverad av sociala skäl, gäller oberoende av om bostaden är giftorättsgods eller enskild egendom genom äktenskapsförord. En förutsättning för ett övertagande är att ersättning utgår för bostadens värde, antingen genom överföring av äganderätten till egendom som ingår i bodelning eller genom lösen.

Om det utländska äktenskapet inte erkänns i Sverige och svensk lag är tillämplig kan parterna emellertid inte hävda någon rätt till bodelning eller någon rätt att överta gemensam bostad eller gemensamt bohag under andra förutsättningar än som följer av de särskilda reglerna om sambor (se sambolagen [2003:376]).

Sambo är man i lagens mening när man som två personer stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll. Bodelning mellan sambor sker vid separation under förutsättning att någon av samborna begär det. Vid en sådan bodelning är det emellertid endast samboegendomen som ska delas mellan parterna. Samboegendom utgörs av bostad och bohag som är införskaffade för gemensam användning. Andra tillgångar som t.ex. banktillgodohavande utgör inte samboegendom och ska följaktligen inte ingå i bodelningen.

Innehar den ena sambon den gemensamma bostaden med hyresrätt eller bostadsrätt och utgör egendomen inte samboegendom, har den andra sambon rätt att överta den när samboförhållandet upphör, om den sambon bäst behöver bostaden och ett sådant övertagande även med hänsyn till omständigheterna i övrigt kan anses skäligt. Om samborna inte har eller har haft barn tillsammans, gäller detta dock endast om synnerliga skäl talar för det.

6.3.4 Underhåll

Varje make råder över sin egendom och svarar under äktenskapet för sina skulder. Makar har dock en underhållsskyldighet gentemot varandra både under och ibland efter äktenskapet, se 6 kap. äktenskapsbalken.

Underhållsskyldigheten under äktenskapet avser att tillgodose makarnas gemensamma och personliga behov. Om makarna varaktigt lever tillsammans fullgörs underhållsskyldigheten genom att varje make skjuter till medel i form av pengar eller andra förnödenheter eller bidrar med eget arbete med hus och hem. Om makarna lever åtskilda ska underhållsskyldigheten fullgöras genom att den andre maken betalar underhållsbidrag eller lämnar bohag till den andre maken att användas av denne.

Om den ena maken, på grund av sjukdom eller bortavaro, inte kan sköta sina angelägenheter och det saknas medel för familjens underhåll, får den andre maken under vissa förutsättningar lyfta den sjuke eller bortavarande makens inkomst och avkastning av dennes egendom samt kvittera ut banktillgodohavanden och andra penningmedel. Enligt huvudregeln är en rättshandling som en make företagit

med stöd av denna rätt bindande för den sjuke eller bortavarande maken (6 kap. 4 § äktenskapsbalken).

Efter äktenskapsskillnaden svarar varje make enligt huvudregeln för sin försörjning. I vissa fall är dock den ene maken skyldig att under viss tid efter äktenskapsskillnaden bidra till den andres försörjning genom att betala underhållsbidrag (6 kap. 7 § äktenskapsbalken). Ett vanligt fall då detta kan aktualiseras är om en make inte har förvärvsarbetat under en längre period och kan behöva tid att komma in på arbetsmarknaden eller om en make har uppnått pensionsålder och pensionen inte räcker för hans eller hennes uppehälle.⁶ Det ska dock göras en skälighetsbedömning och hänsyn ska tas till makens förmåga att betala underhåll. Även andra omständigheter kan vara avgörande.

En följd av det ovanstående är att en part, vars äktenskap inte erkänns här i landet, inte kan hävda någon rätt till underhåll, vare sig denne bor tillsammans med sin partner eller inte.

6.3.5 Rätten till äktenskapsskillnad går förlorad

Enligt äktenskapsbalken har var och en en ovillkorlig rätt till äktenskapsskillnad utan angivande av några skäl (5 kap.). Den enda inskränkning som finns är att det i vissa fall ska löpa en betänketid om sex månader.

För det fall det utländska äktenskapet erkänns i Sverige har parterna rätt att skilja sig. Om äktenskapet däremot inte erkänns förlorar samma parter möjligheten att ansöka om äktenskapsskillnad i Sverige, trots att äktenskapet är giltigt i hemlandet.

En annan sak är att en svensk dom på äktenskapsskillnad inte alltid erkänns i andra länder.

⁶ Anders Agell och Margareta Brattström, Äktenskap, samboende och partnerskap, uppl. 5 2011, s. 59 f.

6.4 Föräldrabalkens regler om faderskap, vårdnad m.m.

6.4.1 Faderskap

Faderskapspresumtion

När ett barn har fötts ska faderskapet fastställas enligt reglerna i 1–3 kap. föräldrabalken. I flertalet rättsordningar presumeras att barn framfött av en gift kvinna är barn till moderns make. Så även enligt svensk lag.

Den man som är gift med barnets mor när barnet föds är enligt presumtionsregeln i 1 kap. 1 § föräldrabalken, att anse som barnets far.

Om det utländska äktenskapet inte erkänns i Sverige och det finns barn med i bilden kan det uppstå frågetecken kring hur faderskapet ska hanteras. Frågan kan ställas huruvida det i ett sådant fall finns utrymme för att presumera att kvinnans partner är fader till barn som kvinnan fött efter det att parterna ingått äktenskap enligt utländsk lag.

Hävande av faderskapspresumtionen

Presumtionsregeln innebär, som benämningen talar om, inget annat än ett antagande om sakernas tillstånd. Presumtionen är inte avsedd att upprätthållas under alla förhållanden. Den kan hävas dels på frivillig väg, dels genom dom (1 kap. 2 § föräldrabalken).

Mål om faderskap är i princip av två typer: mål om hävande av faderskapspresumtionen (negativ faderskapstalan) och mål om fastställelse av faderskap (positiv faderskapstalan). Positiv faderskapstalan avser i regel barn som i rättslig mening saknar far, normalt därför att det framfötts av en ogift kvinna eller därför att faderskapspresumtionen har hävts.

Hävande av presumtionen på frivillig väg kräver att en annan man än den presumerade fadern på visst sätt har bekräftat att han är far till barnet. Bekräftelsen måste godkännas av modern, barnet eller företrädare för barnet, som i denna situation inte kan vara barnets mor, samt den presumerade fadern och, om barnet är underårigt, även socialnämnden.

Bekräftelse av faderskap för ogifta

De flesta barn som föds i Sverige har ogifta föräldrar. I dessa fall, där faderskapspresumtionen alltså inte gäller, behöver ett faderskap eller ett föräldraskap fastställas genom en bekräftelse eller dom.

En bekräftelse ska göras skriftligen och bevittnas av två personer. Bekräftelsen ska godkännas av socialnämnden och av modern eller en för barnet särskilt förordnad vårdnadshavare.

Vid ett flertal tillfällen har motioner framlagts om att faderskapspresumtionen ska gälla även vid samboförhållanden. Motionerna har dock avslagits (se bl.a. bet. 1992/93:Lu22 och rsk. 1992/93:259). För närvarande pågår en utredning som ska se över delar av föräldraskapsregler om fastställande av faderskap och föräldraskap (Utredningen om modernare regler om faderskap och föräldraskap [Ju 2017:07]). Syftet med utredningen är att – med utgångspunkt i principen om barnets bästa – åstadkomma en mer ändamålsenlig, jämlik och modern reglering. I direktiven anges att nuvarande ordning för att bekräfta ett faderskap eller föräldraskap av många upplevs som omständlig, omodern och som ett ifrågasättande av val av civilstånd. Handläggningen av bekräftelserna verkar också skilja sig åt mellan olika socialnämnder, dvs. reglerna tillämpas inte enhetligt. Utredaren ska därför undersöka hur reglerna om bekräftelse av faderskap och föräldraskap för ogifta tillämpas och lämna förslag på hur regleringen kan moderniseras och förenklas.⁷ Av de kontakter som förekommit med utredaren synes förslagen inte påverka möjligheten till faderskaps erkännande i de fall som kan komma att beröras av våra förslag.

Tillämplig lag vid fall med internationell anknytning

När det gäller faderskap till barn gällande utomnordiska förhållanden är lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor tillämplig.⁸

Av 2 § följer att om en man som är eller har varit gift med barnets mor anses som barnets far enligt lagen i det land där barnet vid födelsen fick hemvist, gäller denna faderskapspresumtion även i Sverige.

⁷ Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2018.

⁸ I fråga om nordiska faderskap se lagen (1979:1001) om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden.

Skatteverket har tolkat bestämmelsen så att presumtionen gäller även om äktenskapet inte erkänns i Sverige, men är giltigt i det land där barnet vid födelsen fick hemvist.⁹ En motsatt tolkning skulle som huvudregel inte vara till barnets bästa.

Att ett utländskt äktenskap inte erkänns i Sverige torde därför inte medföra några konsekvenser gällande faderskap till barn.

Om barnet vid födelsen fick hemvist i Sverige ska frågan om faderskapspresumtion dock alltid bedömas enligt svensk lag. Om det utländska äktenskapet i ett sådant fall inte erkänns i Sverige gäller således inte faderskapspresumtionen. I stället behöver faderskapet fastställas genom en bekräftelse eller dom, se föregående avsnitt.

I många rättssystem kan faderskap fastställas även genom faderskaps erkännande, i svensk rätt kallat bekräftelse av faderskap. Det rör sig om en rättshandling från faderns sida som ofta förutsätter myndighets medverkan (t.ex. godkännande). 3 och 6 a §§ lagen om internationella faderskapsfrågor anger att ett faderskap kan fastställas genom bekräftelse under medverkan av svensk socialnämnd om nämnden är skyldig att utreda fader- eller föräldraskapet enligt 2 kap. 1 §, 8 a § eller 9 § föräldrabalken, dvs. om barnet har hemvist i Sverige. I enlighet med 3 § andra stycket och 6 a § lagen om internationella faderskapsfrågor ska man i dessa fall tillämpa svensk rätt. I svensk rätt råder krav på moderns samtycke, antagande att mannen verkligen är barnets biologiske far, skriftlighet och vittnen.

En utländsk faderskapsfastställelse genom bekräftelse gäller enligt 8 § lagen om internationella faderskapsfrågor i Sverige om den är giltig enligt lagen i en stat där barnet eller den som har lämnat bekräftelsen hade hemvist eller i en stat där någon av dem var medborgare. Den utländska faderskapsbekräftelsens giltighet förutsätter dock att det inte föreligger något av de i 8 § tredje stycket uppräknade hindren, såsom att bekräftelsen är uppenbart oriktig eller stridande mot ett här i riket gällande avgörande som meddelats i en rättegång som inleddes innan den utländska faderskapsbekräftelsen skedde.

⁹ Vilken även är Skatteverkets ställningstagande i frågan, 2016-02-18 (Per Skogh och Håkan Nilsson).

6.4.2 Vårdnad om barn m.m.

Vårdnad

Enligt svensk rätt står ett barn under vårdnad av bägge eller ene föräldern till dess barnet fyllt 18 år.

Vårdnaden om ett barn innebär ansvar för barnets personliga förhållanden och att barnets behov blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar också för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter och ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. En vårdnadshavare ska vidare svara för att barnet står under uppsikt och hindra att barnet orsakar skada för någon annan. En make har inte en sådan långtgående skyldighet att se till den andra makens bästa även om den andra maken är ett barn.

Om barnäktenskapet inte erkänns i Sverige och maken bedöms ha hemvist i Sverige får det enligt svensk rätt inga konsekvenser vad gäller vårdnaden om minderårig make.

Vårdnad om gemensamma barn

När det gäller barn som fötts inom ett barnäktenskap står barnet, om föräldrarna är gifta med varandra, automatiskt under båda föräldrarnas vårdnad. Den gemensamma vårdnaden består i princip även efter en äktenskapsskillnad.

Om modern är ogift vid barnets födelse blir hon ensam vårdnadshavare. För det fall modern senare gifter sig med barnets far blir fadern från den tidpunkten vårdnadshavare tillsammans med modern.

Avlider en av två föräldrar som båda är vårdnadshavare, tillkommer vårdnaden den andre föräldern ensam. Vad nu sagts gäller enligt 6 kap. 3 § och 9 § första stycket föräldrabalken automatiskt och utan särskilt förordnande.

Enligt andra regler i samma kapitel kan en gemensam vårdnad upplösas av domstol så att vårdnaden fortsättningsvis tillkommer bara en av föräldrarna. Gemensam vårdnad för två föräldrar kan också uppstå genom domstols förordnande eller, om föräldrarna är överens och under vissa förutsättningar i övrigt, genom ett enkelt anmälningsförfarande.

Av 6 kap. 4 föräldrabalken framgår att föräldrarna, om barnet är folkbokfört i Sverige, under vissa förutsättningar kan få gemensam vårdnad genom enkel registrering hos Skatteverket respektive socialnämnden efter anmälan av dem båda.

Underhållsskyldighet mot barn

Fram till dess barnet fyllt 18 år eller till den senare tidpunkt när barnet före 21 års ålder avslutar sin grundutbildning ska föräldrarna svara för barnets underhåll efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade förmåga. En förälder som inte bor tillsammans med barnet ska fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag. Vid bedömningen av underhållsbidragets storlek görs inledningsvis en beräkning av föräldrarnas ekonomiska förmåga. Enligt 7 kap. 3 § föräldrabalken får föräldern därvid förbehålla sig ett belopp för bl.a. makes underhåll under förutsättning att maken inte är självförsörjande och att det finns särskilda skäl för det. Med make jämställs annan som föräldern varaktigt bor tillsammans med om de har barn gemensamt.

Äktenskapet har relevans för underhåll till barn i ytterligare ett sammanhang. Även om den primära underhållsskyldigheten följer föräldraskapet har en styvförälder ett visst subsidiärt ansvar. I 7 kap. 5 § föräldrabalken stadgas att den som varaktigt bor tillsammans med annans barn och med förälder som har vårdnaden om barnet är underhållsskyldig på samma villkor som föräldern om han eller hon är gift med föräldern eller har eget barn tillsammans med denne; dock bara till den del barnet inte kan få underhåll från den förälder som inte finns i hushållet.

6.5 Ärvdabalkens regler

6.5.1 Arv

Makar vars äktenskap erkänns i Sverige kan åtnjuta skydd av de regler som finns i ärvdabalken beträffande makes arvsrätt.

Den efterlevande maken har rätt att arva den avlidne maken, om den avlidne maken inte har egna barn (särkullbarn), 3 kap. 1 § första stycket ärvdabalken. Den efterlevande maken har dessutom alltid,

alltså även om det finns särkullbarn, rätt att ur kvarlåtenskapen efter den avlidne maken erhålla egendom som tillsammans med enskild egendom och egendom som erhålles vid bodelning, motsvarar fyra gånger prisbasbeloppet, 3 kap. 1 § andra stycket ärvdabalken.

Efterlevande maken har även rätt att begära jämkning på så sätt att han eller hon får behålla del av eller hela sitt giftorättsgods i samband med bodelningen vid makes/makas död, 12 kap. 2 § första stycket ärvdabalken.

Om det utländska äktenskapet inte erkänns har parterna inte arvsrätt enligt svensk lag. I sammanhanget bör noteras att sambor inte har arvsrätt. För det fall det utländska äktenskapet erkänns ska däremot svensk arvsrätt enligt huvudregeln tillämpas om den avlidne vid sitt frånfälle hade hemvist här i landet.

6.6 Namnrätt

Namnreglerna bygger i flertalet länder på gamla traditioner, vilka normalt blivit föremål för rättslig reglering. I Sverige har detta skett genom namnlagen. En ny lag (2016:1013) om personnamn trädde i kraft den 1 juli 2017. Lagen innebär många förändringar bl.a. gällande byte av för- och efternamn.

Lagen om personnamn reglerar bl.a. familjerättsliga förvärv av efternamn. Dessa har sin grund i äktenskapet eller i en förälder/barnrelation.

Den svenska namnrätten är självklart tillämplig på svenska medborgare med hemvist i Sverige. Då gäller att makar kan välja mellan att behålla sina respektive efternamn eller att byta sitt efternamn till den andre makens efternamn (12 § lagen om personnamn). För det fall det utländska äktenskapet inte erkänns här innebär det således att parterna inte har rätt att byta sitt efternamn till den andres.

Personnamnslagens bestämmelser om internationella förhållanden gör det möjligt även för utomnordiska och isländska medborgare, vilka har hemvist i Sverige, att välja antingen att följa hemlandets namnregler eller att anpassa sig till det här i riket rådande namnsystemet (se 32 § andra stycket). Ett haltande namn, dvs. en situation där en person i Sverige skulle bära ett annat namn än det som gäller i dennes hemland och står i hans eller hennes hemlandspass, kan medföra olägenheter för den enskilde (se prop. 1982/83:38 s. 7).

6.7 Regler till skydd för makars bostad

6.7.1 Fastighetsrätt

En make får inte utan den andre makens samtycke ”avhända sig, låta inteckna, hyra ut eller på annat sätt med nyttjanderätt upplåta fast egendom” om denna egendom är giftorättsgods (7 kap. 5 § äktenskapsbalken). Även om en make innehar fast egendom som är dennes enskilda egendom, får maken enligt samma lagrum, med vissa särskilt angivna undantag, inte utan den andre makens samtycke vidta ovan nämnda åtgärder om den fasta egendomen utgör makarnas gemensamma bostad. Denna bestämmelse är tänkt som ett skydd för att den ena maken inte ska äventyra makarnas gemensamma hem. Det gäller samma regler för tomträtt som för fast egendom.

I 23 § sambolagen (2003:376) stadgas liknande inskränkningar i en sambos rätt att förfoga över fast egendom och tomträtt som utgör sambornas gemensamma hem.

I jordabalkens 21 och 22 kapitel finns regler om lagfart, inskrivning av tomträtt och inteckning. Här finns bl.a. föreskrifter om att makes eller sambos samtycke ska inhämtas i vissa fall innan den sökta åtgärden kan beviljas. Dessa bestämmelser har tillkommit som en följd av reglerna om inskränkning i rätten att förfoga över fast egendom och tomträtt.

6.7.2 Hyra och bostadsrätt

Både när det gäller reglerna om hyra (12 kap. jordabalken) och bostadsrätt (bostadsrättslagen 1991:614) finns det särbestämmelser om makar bl.a. när det gäller besittningsrätt. I samtliga dessa avseenden jämföras emellertid sambor med makar. Vid ett nekat erkännande av ett utländskt äktenskap får det såldes, när det gäller hyra eller bostadsrätt, som huvudregel inga konsekvenser för parterna.

6.8 Process- och straffrätt

6.8.1 Åtalsregler

Har någon blivit dödad genom brott inträder vissa personer, däribland den avlidnes efterlevande make, i målsägandens rätt att ange brottet eller föra talan om det. Även när en person avlidit av annan anledning har bland andra den avlidnes efterlevande make som huvudregel rätt att inträda i den avlidne målsägandens rätt att ange brottet eller föra talan om det (20 kap. 13 § rättegångsbalken).

I 5 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken behandlas brotten förtal och grovt förtal. Dessa brott får inte åtalas av annan än målsäganden. Åklagaren får dock väcka åtal om målsäganden har angett brottet till åtal och åtal anses påkallat ur allmän synpunkt. Förtalsbrott kan begås även mot en avliden person. Har förtal riktats mot en avliden får åtal väckas av bl.a. den avlidnes efterlevande make.

Om en person som har dömts för ett brott avlider, får bl.a. hans eller hennes efterlevande make föra talan mot domen såvitt gäller frågan om den avlidne har begått den brottsliga gärningen (21 kap. 1 § rättegångsbalken).

6.8.2 Vittnesplikt

I Sverige råder allmän vittnesplikt, vilket innebär att i princip alla kan bli skyldiga att inställa sig i domstol och avlägga vittnesmål under ed. Detta gäller i både civilmål och brottmål.

Vissa personkategorier är emellertid obehöriga att vittna över huvud taget (t.ex. den tilltalade och målsäganden, se 36 kap. 1 § RB). Andra har en s.k. inskränkt vittnesplikt – de behöver inte vittna om de inte vill. Hit hör närstående till part, vilket i brottmål innebär närstående till den tilltalade (36 kap. 3 § rättegångsbalken). Om dessa personer väljer att låta sig höras som vittnen, får de inte avlägga ed och hörs således inte under straffansvar.

Vilka personer tillhör då kretsen av ”närstående”? Av lagtexten framgår att de som uttryckligen är undantagna från vittnesplikten är make/maka (även f.d.), barn, barnbarn, föräldrar, farföräldrar, syskon och svåger/svägerska. Men även de som ”på liknande sätt är parten närstående” ska omfattas. Hit räknas bl.a. sambo och f.d. sambo.

6.8.3 Materiell straffrätt

Grov kvinnofridskränkning

Bestämmelsen om grov kvinnofridskränkning (4 kap. 4 a § andra stycket brottsbalken) fokuserar på upprepade kränkningar i form av vålds-, frids- eller sexualbrott som en man begår mot en kvinna i en nära relation.

Om det är en man som utsatts av en kvinna i en heterosexuell relation eller om handlingarna riktats mot andra närstående, till exempel barn, föräldrar eller syskon, bedöms brottet i stället som grov fridskränkning (första stycket).

Gärningarna ska rikta sig mot samma offer. Detta offer ska vara en person som är en närstående eller en tidigare närstående (första stycket). Vid bedömningen av om offret är en närstående eller en tidigare närstående person är det normala kravet enligt prop. 1997/98:55 "att gärningsmannen och den kränkta bor eller har bott tillsammans".

Tvegifte

Tvegifte begås uttryckligen av såväl den person som är gift och ingår nytt äktenskap som den som är ogift och ingår äktenskap med en person som redan är gift. Brottbenämningen tvegifte är tillämplig på både den tidigare giftes och den tidigare ogiftes gärning, låt vara att den är något oegentlig då brottet i det senare fallet begås av en tidigare ogift person. Begås brottet utomlands är den straffrättsliga jurisdiktionen begränsad av bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken.

Uppsåt krävs för ansvar. En villfarelse om att ett tidigare äktenskap upphört kan utesluta uppsåt.

6.8.4 Utvisning på grund av brott

Anknytning till make i Sverige kan också få betydelse i fråga om utvisning på grund av brott. Motsvarande gäller för sambor.

När en domstol överväger om en utlänning ska utvisas på grund av brott ska den enligt 8 a kap. 2 § utlänningslagen ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Domstolen ska då särskilt beakta bl.a. utlänningens levnadsomständigheter, hans eller hennes familjeförhållanden och hur lång tid som utlänningen har

vistats i Sverige. Utvisningsfrågan ska prövas med beaktande av den skada och olägenhet som kan vållas den utvisades familj. Att utlänningen har familj i Sverige torde nästan regelmässigt innebära en betydelsefull anknytning, särskilt om de anhöriga är svenska medborgare eller har bott i landet en avsevärd tid.

Europadomstolen har avgjort ett antal mål rörande huruvida utvisning kan anses utgöra ett brott mot artikel 8 i Europakonventionen (om rätt till skydd för privat och familjeliv). Bland annat har prövats i vilken mån en utvisning bryter familjebanden, hur kontakt kan upprätthållas från ett annat land via telefon och e-post och om det finns oöverstigliga hinder för familjen att leva i den utvisades hemland.¹⁰

6.9 Utlänningslagstiftningen

6.9.1 Inledning

I utlänningslagen finns bestämmelser om utlänningars inresa, utresa, vistelse och arbete i Sverige samt om rätten till asyl.

6.9.2 Tillståndsärenden

Som anhöriginvandring avses när en person ansöker om och beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en anhörig som t.ex. har uppehållstillstånd i Sverige eller är svensk medborgare.

Anhöriginvandringen följer i viss mån asylinvandringen, eftersom flyktingar och andra skyddsbehövande som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige ofta vill förenas här i landet med någon anhörig.

Om äktenskapet erkänns tillämpas utlänningslagens regler om uppehållstillstånd för makar (5 kap. 3 § utlänningslagen). Dessa innebär i korthet en rätt till uppehållstillstånd för den som är gift med någon som är bosatt eller som beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Undantag kan göras bl.a. vid barnäktenskap (21 år enligt lagen [2016:752] om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige) men avsikten är enligt förarbetena att uppehållstillstånd i sådana fall ändå ska ges om det vore stötan-

¹⁰ Se bl.a. mål nummer 265/07 och 27319/07.

de att vägra tillstånd. Som en sådan situation betraktas i dag bl.a. att parterna har eller väntar gemensamma barn (se prop. 1983/84:144 s. 75, prop. 1999/2000:43 s. 38 och prop. 2004/05:170 och 182).

Om äktenskapet inte erkänns kan reglerna om uppehållstillstånd för den som har för avsikt att gifta sig eller inleda ett samboförhållande tillämpas (5 kap. 3 a § utlänningslagen). Också vid tillämpningen av dessa regler är utgångspunkten att uppehållstillstånd inte ska ges om någon av parterna är underårig (21 år enligt lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige). Avsteg görs emellertid om det skulle framstå som stötande att avslå ansökningsom uppehållstillstånd. Så anses normalt vara fallet om parterna har eller väntar ett gemensamt barn eller flickan skulle bli utstött om hon tvingades stanna kvar i hemlandet utan sin make.

Ett utvidgat hinder mot erkännande av ett utländskt äktenskap skulle således i anknytningsärendena få till följd att ansökan om uppehållstillstånd i stället får prövas gentemot rekvisiteten "avser att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande" enligt 5 kap. 3 a § utlänningslagen i de fall där äktenskapet inte erkänns.

6.9.3 Asylärenden

Eftersom makar som söker asyl tillsammans sällan har anknytning till Sverige, så gäller i dessa fall vanligen huvudregeln i 1 kap. 7 § IÄL, som anger att äktenskap som ingåtts utom riket enligt främmande lands lag anses giltigt till formen, om det är giltigt i den stat där det ingicks.

Själva asylprocessen påverkas emellertid inte av om äktenskapet erkänns eller inte eftersom varje makes asylskäl prövas individuellt i Sverige. I varje asylärende måste göras en individuell bedömning av den sökandes skyddsbehov, även om principen om familjens enhet gör att familjemedlemmars ärenden vanligen handläggs tillsammans.

6.10 Rättsverkningar av ett icke erkännande av ett äktenskap utifrån Sveriges internationella åtaganden

6.10.1 Inledning

En fråga som bör ställas i sammanhanget är om ett nekat erkännande av ett äktenskap kan komma i konflikt med Sveriges internationella åtaganden. Det finns en rad konventioner och andra internationella instrument som berör rätten att gifta sig och andra länders erkännande därav. Det finns anledning att gå in på några av dessa i avsnitten nedan.

6.10.2 Europakonventionen

Enligt Europakonventionen har familjemedlemmar som huvudregel en rätt att leva tillsammans och att på andra sätt upprätthålla och utveckla de ömsesidiga relationerna utan ingrepp från statens sida.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Myndigheterna får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller förebyggande av oordning och brott, eller till skydd för hälsa eller moral eller andra personers fri- och rättigheter. Inskränkningen måste dessutom vara proportionerlig i förhållande till det syfte som den ska tillgodose. Varje stat har en viss bedömningsmarginal när det gäller att avgöra om en inskränkning är nödvändig och proportionerlig.

Artikel 8 bör tolkas i ljuset av artikel 12, som innebär en rätt för *giftasvuxna* män och kvinnor att ingå äktenskap och bilda familj i enlighet med de nationella lagar som reglerar utövandet av denna rättighet. Någon rätt för barn att gifta sig kan inte härledas ur bestämmelsen, och inte heller något förbud. Däremot kan barn som har gift sig ha inlett ett familjeliv som skyddas enligt artikel 8. Vidare bör observeras att begreppet giftasvuxen inte med nödvändighet avser detsamma som myndig. Något krav på att åldersgränsen är 18 år ställer inte Europakonventionen.

Sammanfattningsvis kan sägas att det torde vara förenligt med Europakonventionen att ha en huvudregel som innebär att barnäktenskap inte erkänns. Däremot kan, om äktenskapet har varat i många år och parterna har inrättat sig efter ett liv som gifta, ett beslut att inte erkänna äktenskapet möjligen kränka rätten till familjeliv enligt artikel 8. Vi återkommer till detta resonemang i våra överväganden i kap. 8.

6.10.3 EU:s grundläggande rätt till fri rörlighet och bosättning för personer

Den fria rörligheten för personer är en av EU:s grundprinciper och gäller även för familjemedlemmar.¹¹ Det betyder att EU-medborgare har rätt att resa till ett annat EU-land och vistas där en längre eller kortare tid. Den fria rörligheten för personer omfattar även rätten att ta med sig sin familj vid flytt till ett annat EU-land oavsett om de är EU-medborgare eller inte.

Den fria rörligheten kan på olika sätt begränsas genom fördragen eller exempelvis på grund av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Dessa begränsningar har tolkats snävt i praxis. Det finns även en möjlighet för medlemsstaterna att neka inflyttning om unionsmedborgaren saknar de ekonomiska resurser som krävs för dennes uppehälle.¹²

EU:s inflyttande på den materiella familjerätten är begränsad och utsträcker sig till att påverka främst frågor om lagval och erkännande. I övrigt förekommer inte fördrag på familjerättens område och EU har därmed inte möjlighet att påverka medlemsstaternas familjerätt genom lagstiftning. Emellertid måste medlemsstaterna ta hänsyn till unionsrätten i sin familjerättslagstiftning.¹³

¹¹ Artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), artikel 21 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), avdelningarna IV och V i EUF-fördraget och artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

¹² Bernitz Ulf och Kjellgren Anders, *Europarättens grunder*, 5 uppl. 2014, s. 370.

¹³ Se avgörande från EU-domstolen, C-267/06. Unionsrätten saknar reglering på namnrättsens område men EU-domstolen slog likväl fast att nationell rätt kan strida mot diskrimineringsförbudet och rätten till fri rörlighet. Tyska myndigheter erkände inte en dansk namnregistrering som innehöll två efternamn. EU-domstolen understök att detta innebar en rättslig oklarhet som inverkad på den fria rörligheten då barnets identitet inte erkändes likadant i medlemsländerna. Den tyska rättsens avisande av den danska namnregistreringen var således inte förenlig med unionsrätten.

För det fall äktenskapet inte erkänns i det land dit EU-medborgaren vill flytta för att t.ex. arbeta kan det tänkas att unionsmedborgarens fria rörlighet i det enskilda fallet kan komma till skada. Arbetstagaren kan föredra säkerhet om utgången, framför eventuell ovisshet om flyttningens familjerättsliga konsekvenser, till den grad att han eller hon avstår från att flytta. Sådana fall torde dock vara sällsynta. Tyskland har tagit detta i beaktande när man införde den nya lagen om förbud mot barnäktenskap genom att göra undantag för särskilt graverande enskilda fall. I motiven till lagen anges som exempel på graverande enskilda fall bl.a. just fall där den fria rörligheten skulle komma till skada (se vidare avsnitt 7.3.7).

6.10.4 Förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap

För Sveriges del är det endast i förhållande till de övriga nordiska länderna som det finns någon internationell förpliktelse att iaktta i fråga om lagval och erkännande av äktenskap, se 1931 års konvention mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige innehållande internationellt privaträttsliga bestämmelser om äktenskap, adoption och förmynderskap (SÖ 1931:429). Konventionen är ändrad vid flera tillfällen, senast år 2009.

Konventionens regler är i svensk rättsordning införda genom förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap.

Enligt förordningen gäller att hindersprövning inför en vigsel här i Sverige i vissa fall kan göras i något av de andra nordiska länderna (se 1 §). Har en sådan hindersprövning skett i något av de andra nordiska länderna, kan enligt 2 § förordningen vigsel förrättas här i Sverige på grundval av den. Enligt vilken lag rätten att ingå äktenskap då prövas bestäms av de lagvalsregler som finns i det landet (prop. 2003/04:48 s. 53). Bestämmelsen att vigsel ”kan” ske här innebär troligen att Sverige har en förpliktelse mot det land där hindersprövningen har skett att se till att vigseln genomförs här (SOU 2012:35 s. 209). Detta medför ett problem i förhållande till de nordiska länderna som har kvar dispensmöjligheten att gifta sig före 18 års ålder där (alla länder utom Danmark).

Om det införs ett generellt förbud mot erkännande av barnäktenskap torde det finnas skäl för Sverige att diskutera förutsättningar för att förhandla om en ändring i den nordiska konventionen. Tilläggas kan dock att detta problem torde finnas redan i dag då det i Sverige inte är tillåtet att gifta sig före 18 års ålder och utländska barnäktenskap som huvudregel inte erkänns om någon av makarna vid äktenskapets ingående haft anknytning till Sverige genom medborgarskap eller hemvist.

7 Internationell utblick

7.1 Inledning

På senare tid har det blivit allt tydligare att barnäktenskap inte är ett nationellt problem, utan ett globalt sådant som angår alla världens länder. De humanitära katastrofer som pågår världen över har gjort det svårt att blunda för problemet.

Miljoners 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 mot bakgrund härav uppmärksammats allt mer. Tyskland och Nederländerna har nyligen infört ett generellt förbud mot barnäktenskap. Utgångspunkten är att barnäktenskap inte erkänns, oavsett anknytning till landet.

I kapitlet redogörs översiktligt för några europeiska länders regleringar och arbete mot barnäktenskap.¹ I kapitlets inledande avsnitt beskrivs först dock kortfattat de internationella instrument som har betydelse i fråga om barnäktenskap (se även avsnitt 4.2).

7.2 Internationell reglering gällande barnäktenskap

Det finns inte någon enhetlig internationell reglering av minimiålder för äktenskap.

I 1962 års New York-konvention om samtycke till, minimiålder för samt registrering av äktenskap (SÖ 1964:29) föreskrivs att parterna till konventionen ska föreskriva en minimiålder för ingående av äktenskap. Den principen kommer till uttryck även i en rekomen-

¹ Redogörelsen i kapitlet är delvis hämtad från SOU 2012:35. Information har även inhämtats från de svenska ambassaderna i Berlin och Haag. Därutöver grundar sig framställningen på skriftligt material såsom lagtext, rapporter och officiellt informationsmaterial.

dation som antogs av FN:s generalförsamling år 1965 angående samtycke till, minimiålder för och registrering av äktenskap.

Europarådets parlamentariska församling rekommenderar 18 år som lägsta ålder för ingående av äktenskap.² FN:s kommitté för avskaffande av all slags diskriminering mot kvinnor anser också att åldersgränsen för äktenskap bör vara 18 år.³

FN har definierat bl.a. tvångsäktenskap, tidiga äktenskap och hemgift som skadliga sedvänjor som utgör en form av våld mot kvinnor och ett brott mot deras mänskliga rättigheter.⁴ Såväl FN:s generalförsamling som andra mellanstatliga organ inom FN har uppmanat regeringar att utveckla och fullt ut implementera lagar och andra åtgärder för att utrota skadliga sedvänjor och traditioner, däribland tidiga äktenskap. I FN-rapporten *Violence against children* (2006) rekommenderas att staterna ska granska skadliga traditionella sedvänjor, däribland tidiga äktenskap, mot bakgrund av barnkonventionens principer. Se också FN-kommitténs för barnets rättigheter (barnrättskommittén) allmänna kommentar nr 4, 2003.

FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (SÖ 1980:8) slår vidare fast att barns trolovning och giftermål inte ska ha någon rättslig verkan och att alla nödvändiga åtgärder, inklusive lagstiftning, ska vidtas för att fastställa en minimiålder för äktenskap och för att göra officiell registrering av äktenskap obligatoriskt.

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, (SÖ 1990:20), är varje människa under 18 år att räkna som barn om inte han eller hon blir myndig tidigare enligt den nationella lagstiftningen. Utgångspunkten enligt barnkonventionen är alltså att man är ett barn till dess man fyller 18 år, samtidigt som konventionen lämnar öppet för att länder sätter en lägre gräns.

Barnkonventionen innehåller ingen bestämmelse som uttryckligen riktar sig mot barnäktenskap, men det finns artiklar som har samband med frågan.

Artikel 24 slår fast att konventionsstaterna ska vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa.

² Resolution 1468 (2005) Forced marriages and child marriages.

³ FN:s konvention om avskaffande av all diskriminering av kvinnor (SÖ 1980:8).

⁴ Se t.ex. FN:s generalförsamling (2006), *In-depth study on all forms of violence against women. Report of the Secretary General.*

Konventionsstaterna är skyldiga att respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag (artikel 2). Det är alltså inte tillåtet att diskriminera något barn på grund av t.ex. barnets eller föräldrarnas kön, religion eller ursprung.

Artikel 3 föreskriver att alla åtgärder från samhällets sida som rör barn ska utgå från barnets, och således inte exempelvis föräldrarnas, bästa.

Alla barn har enligt artikel 6 rätt till liv, överlevnad och utveckling. Artikel 12 ger alla barn rätt att uttrycka sina åsikter, varvid dessa ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Enligt artikel 19 åligger det konventionsstaterna att vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, medan barnet är i föräldrarnas eller någon annans vård.

Utredningen återkommer i våra överväganden, kapitel 8, till hur bestämmelsen om erkännande av utländska äktenskap i 1 kap. 8 a § IÅL förhåller sig till barnkonventionens rättigheter.

7.3 Några andra europeiska länder

7.3.1 Inledning

I det följande redogörs för arbetet mot barnäktenskap i några andra europeiska länder och för viss relevant lagstiftning. Vi fokuserar på Norge, Danmark, Finland, England, Nederländerna och Tyskland.⁵

7.3.2 Norge

I Norge är äktenskapsåldern 18 år. Det är dock möjligt för personer som har fyllt 16 år att få dispens att gifta sig. Dispens meddelas av fylkesmannen⁶ och det krävs att det finns starka skäl för att ett så-

⁵ I EU-rapporten (2016) om ensamkommande barn beskrivs barnäktenskap och de olika lagar och policys som finns i EU kring detta. Av en tabell framgår medlemsländernas minimiålder för äktenskap och regler gällande erkännande av utländska äktenskap (rapporten s. 11).

⁶ Fylkesmannen är en norsk ämbetsman som utövar den högsta civila förvaltningsmyndigheten i fylket (länet). Motsvarar landshövding i Sverige.

dant beslut ska få fattas. Utgångspunkten är att vårdnadshavarnas samtycke krävs.

Ett äktenskap som har ingåtts i utlandet erkänns i Norge om äktenskapet är giltigt i vigsellandet. Dock finns vissa undantag. Om minst en av parterna var norsk medborgare eller fast bosatt i Norge vid äktenskapets ingående erkänns äktenskapet inte om det ingicks utan att båda var närvarande vid vigseln (fullmakts- eller ombuds-äktenskap), om en av parterna var under 18 år eller en av parterna redan var gift (ekteskapsloven § 18a). Bestämmelsen syftar till att förhindra att personer undgår den norska äktenskapslagstiftningens krav genom att gifta sig i utlandet. Om det finns starka skäl kan regeringen, på ansökan av båda makarna, erkänna äktenskapet även om någon av de nyss nämnda situationerna är för handen.

I Norge finns en särskild straffbestämmelse för tvångsäktenskap. Bestämmelsen återfinns i § 253 i Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven). I det första stycket sägs att den som med våld, frihetsberövande, annan straffbar eller rättsstridig åtgärd eller otillbörlig press tvingar någon att ingå äktenskap ska dömas för tvångsäktenskap till fängelse i högst 6 år. Enligt det andra stycket straffas även den som genom vilseledande eller på annat sätt medverkar till att en person reser till ett annat land än där personen är bosatt, med uppsåt att personen där ska blir utsatt för en handling som framgår av bestämmelsens första stycke.

Norge har även valt att införa straffrättslig lagstiftning som tar direkt sikte på äktenskap som ingås med barn som är under 16 år. Bestämmelsen finns i § 262 andra och tredje stycket straffeloven. Av bestämmelsen följer att den som ingår äktenskap med någon som är under 16 år kan dömas till fängelse i högst tre år. Brottet förutsätter uppsåt, men villfarelse i fråga om åldern fritar från ansvar endast i de fall det inte föreligger oaktsamhet. Straff kan bortfalla för en make eller partner som är ungefär jämbördig i ålder och utveckling med den underårige. Eftersom också medverkan är straffbar (15 §) omfattar bestämmelsen därutöver föräldrar och andra närstående som t.ex. arrangerar äktenskap där minst en av parterna är under 16 år.

Även utlänningslagen i Norge innehåller flera bestämmelser som har till syfte att förebygga barnäktenskap och tvångsäktenskap. För att en utlänning ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning genom äktenskap krävs att båda parterna har fyllt 18 år. Om någon av parterna var norsk medborgare eller fast bosatt i

Norge vid vigseltilfallet krävs också att båda parter hade fyllt 18 år när de gifte sig. Någon rätt till familjeinvandring finns inte om referenspersonen inte samtycker till att sökanden ges uppehållstillstånd, eller om det är sannolikt att äktenskapet har ingåtts mot den ena partens vilja.⁷

7.3.3 Danmark

I Danmark är äktenskapsåldern 18 år. Möjlighet till dispens avskaffades i början på år 2017 (LOV nr 81 af 24/01/2017, Lov om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, udlændingeloven og værgemålsloven).

Genom den nämnda lagändringen är det även mycket svårt att få ett äktenskap som ingåtts utomlands godkänt i Danmark, om någon av parterna är minderårig (undantag för EU-/ESS-medborgare och deras närstående). För erkännande krävs dokumenterat ”tvingande skäl” (kap. 2 a § 22 b Egteskabsloven).

Straffrättsligt regleras tvångsäktenskap i bestämmelsen om olaga tvång i 26 kap. § 260 straffeloven. Straffskalan för olaga tvång i allmänhet är böter eller fängelse i högst två år. I bestämmelsens andra stycke anges dock att om någon tvingas till att ingå äktenskap kan straffet bli fängelse i högst fyra år. Tvånget kan bestå bl.a. i våld eller hot om våld, om betydande skada på egendom, eller om frihetsberövande. Straffskalan i fråga om tvångsäktenskap har till syfte att spegla samhällets starka avståndstagande.

Bestämmelsen antas kunna täcka även registrerat partnerskap men inte informella äktenskap. Sådana äktenskap omfattas dock av den allmänna bestämmelsen om olaga tvång.

Försöks- eller medverkanshandlingar anses företagna i Danmark om gärningsmannen befann sig i Danmark när handlingen företogs även om brottet fullbordas i utlandet (§ 9 tredje stycket straffeloven). En överenskommelse om att föra en ung person från Danmark till ett annat land där tvångsäktenskap inte är kriminaliserat, i syfte att gifta bort vederbörande där, omfattas av bestämmelsen. Dansk jurisdiktion finns därför för en sådan gärning.

⁷ Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet, Konvensjoner og lover om tvangsekteskap.

Någon särskild bestämmelse om straff för barnäktenskap finns inte.

Förutsättningarna för rätt till familjeåterförening har skärpts i syfte att bl.a. förhindra tvångsäktenskap. En förutsättning för familjeåterförening av makar är, som utgångspunkt, att båda makarna är över 24 år (den s.k. 24-årsregeln). Tanken är att man är bättre rustad att stå emot ett oönskat äktenskap ju äldre man är. Vidare är det ett villkor för familjeåterförening att äktenskapet är frivilligt. Denna regel gäller oavsett makarnas ålder. Som utgångspunkt betraktas ett äktenskap mellan nära släktingar, t.ex. kusiner, som ett tvångsäktenskap som inte ger rätt till familjeåterförening.⁸

7.3.4 Finland

I Finland kan myndiga personer gifta sig, dvs. 18 år fyllda män och kvinnor. Justitieministeriet kan dock vid särskilda skäl ge den som inte har fyllt 18 år tillstånd att ingå äktenskap. Innan ett sådant ärende avgörs ska sökandens vårdnadshavare beredas tillfälle att bli hörd.

Ett äktenskap som har ingåtts i utlandet är giltigt i Finland om det är giltigt i den stat där äktenskapet ingicks eller i den stat där någondera maken var bosatt eller där han eller hon var medborgare då äktenskapet ingicks.

Det finns inte någon särskild straffrättslig reglering angående tvångsäktenskap eller barnäktenskap i Finland.

Ett äktenskap som har ingåtts i en främmande stat utan att bägge parter har varit personligen närvarande vid vigseln, eller som har ingåtts uteslutande genom faktiska åtgärder utan vigsel eller något annat förfarande, är giltigt i Finland endast under vissa förutsättningar. Det måste till att börja med vara giltigt i den stat där äktenskapet ingicks eller i den stat där någondera maken var bosatt eller där han eller hon var medborgare då äktenskapet ingicks. Vidare måste det finnas särskilda skäl att anse äktenskapet som giltigt i Finland. Utgångspunkten är alltså att s.k. fullmaktsäktenskap inte erkänns. Vid prövning av om ett äktenskap som nu har sagts ska anses giltigt

⁸ Se Ministeriet for flygtninge, invandrere og integration (2010) och Familiesammenføringskontoret den 16 oktober 2009, Notat om praksis efter bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stykke 8.

ska särskilt beaktas parternas anknytning till den stat där äktenskapet ingicks och den tid som deras samlevnad varat. Republikens president kan vid synnerligen vägande skäl besluta att bl.a. ett fullmaktsäktenskap som inte erkänns enligt de nyss beskrivna reglerna ändå ska anses giltigt i Finland.

Att ett äktenskap har ingåtts med ett barn eller med tvång nämns inte uttryckligen bland de grunder som enligt huvudregeln medför att äktenskapet inte erkänns. Dock ska en bestämmelse i en främmande stats lag lämnas utan avseende, om tillämpning av den skulle leda till ett resultat som strider mot grunderna för rättsordningen i Finland (finsk ordre public). I propositionen nämns som exempel på situationer där en tillämpning av ordre public-principen enligt lagen kan komma i fråga äktenskap som har ingåtts mellan nära släktingar eller när en person ”som klart är ett barn, till exempel en tioåring, har ingått ett äktenskap”. Principens tillämpning kan även aktualiseras när en make inte har gett sitt samtycke till äktenskapet eller när en make inte hade förmågan att förstå innebörden av sitt samtycke (RP 44/2001 rd, s. 49.)

7.3.5 England

I England är den lägsta äktenskapsåldern 16 år om det finns samtycke från föräldrarna. I övriga fall går gränsen vid 18 år. Enligt the Marriage Act 1949 gäller att ett äktenskap är ogiltigt (eng. void) om någon av parterna är under sexton år.

Sedan år 2014 är det kriminaliserat att tvinga någon till äktenskap i England. Vid fällande dom kan brottet ge fängelsestraff på upp till sju års fängelse (s121 of the Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Act 2014).

Frågan om kriminalisering av tvångsäktenskap övervägdes redan år 2005–2006. Bedömningen gjordes då att nackdelarna med en kriminalisering skulle väga tyngre än fördelarna. Det fanns bl.a. en oro för att de utsatta inte skulle våga söka hjälp av rädsla för att deras familjer skulle straffas. Vidare ifrågasattes om särskilt många fall skulle leda till åtal och fällande dom med hänsyn till de beviskrav som gäller i brottmål. I stället antogs då Forced Marriage (Civil Protection) Act 2007. Det är en lag som möjliggör för domstolar att utfärda olika typer av förbud och förelägganden till skydd för en person som

löper risk för att bli tvångsgift eller som har blivit det. Ett brott mot ett föreläggande enligt Forced Marriage Act kan leda till fängelse. Lagen och arbetet som bedrivs mot tvångsäktenskap i England kommer närmare att beskrivas i utredningens slutbetänkande.⁹

7.3.6 Nederländerna

I Nederländerna är äktenskapsåldern 18 år. Någon möjlighet till dispens från detta krav finns inte.

Ett barnäktenskap som har ingåtts i utlandet erkänns i Nederländerna först när båda parterna har fyllt 18 år.

Sedan den 5 december 2015 gäller Wet tegengaan huwelijksdwang (the Forced Marriage Prevention Act) i Nederländerna, vilken har likheter med Forced Marriage Act i England. Bl.a. har domstol möjlighet att förelägga make att medverka till att upplösa ett religiöst tvångsäktenskap vid äventyr av vite.

Sedan år 2014 är det kriminaliserat att tvinga någon till äktenskap i Nederländerna. Vid fällande dom kan brottet ge fängelsestraff på upp till två år.

Även i den nederländska utlänningslagstiftningen finns bestämmelser som tar sikte på barn- och tvångsäktenskap. Det finns bl.a. ett krav på att den som ingått äktenskap med någon som är bosatt i Nederländerna och söker uppehållstillstånd ska vara minst 21 år gammal.

7.3.7 Tyskland

I spåren av de senaste årens ökade invandring till Tyskland har frågan om barnäktenskap uppmärksammats allt mer. Myndigheterna beräknar att antalet barnäktenskap i Tyskland under år 2016 uppgick till 1 475, däribland 361 äktenskap med barn under 14 år, 120 äktenskap med barn mellan 14–16 år och 994 äktenskap med barn mellan 16–18 år.¹⁰ Därutöver räknar man med ett högt mörkertal. De flesta gifta underåriga kommer från Syrien följt av Afghanistan och Irak.

⁹ En närmare beskrivning av det förebyggande arbetet i England finns också i Ungdomsstyrelsens rapport *Av egen vilja* (2010:15). Den 1 april 2014 bytte Ungdomsstyrelsen namn till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

¹⁰ Bundestagsdrucksache 18/9595, Antwort auf Frage 29, s. 20 f.

Den 1 juni 2017 antogs en ny lag i Tyskland som förbjuder barn-äktenskap.¹¹ Den tidigare möjligheten till dispens avskaffades. Vidare infördes bestämmelser som skärper reglerna om erkännande av barn-äktenskap som ingåtts enligt utländsk lag. Lagen trädde i kraft den 22 juli 2017.

Äktenskap som ingåtts i utlandet där en av parterna vid äktenskapsens ingående var under 14 år erkändes inte heller tidigare i Tyskland. Enligt den nya lagen ska emellertid samtliga äktenskap som ingåtts med underårig under 16 år automatiskt upphävas, även retroaktivt och utan undantag eller domstolsprövning. Däremot kvarstår en möjlighet att erkänna äktenskap med en underårig som vid äktenskapets ingående var mellan 16–18 år om det föreligger särskilt ömmande skäl (härtefallen) eller om den underårige har uppnått myndighetsålder och godkänner äktenskapet i efterhand. Enligt den nya lagen ges Jugendamt¹² rätt att väcka talan om upphävande av barn-äktenskap.

Särskilt ömmande skäl utgör en standardiserad juridisk term i Tyskland som innebär att domstolen i sin bedömning ska ta hänsyn till huruvida den enskilda skulle drabbas särskilt hårt av den aktuella lagstiftningen. I motiven till lagen sägs att det måste röra sig om särskilt graverande omständigheter, i vilka äktenskapets upphörande skulle medföra så svåra följder för vederbörande minderårig, att äktenskapets bevarande undantagsvis synes vara till skydd för den minderåriga parten. Som exempel nämns förekomsten av en svår eller livshotande sjukdom eller en sjukdomsrelaterad suicidfara hos den minderåriga parten. Av motiven framgår att särskilt graverande fall också skulle kunna bestå i ett äktenskap i vilket en av parterna är unionsmedborgare och vars fria rörlighet skulle komma till skada genom äktenskapets upphörande.¹³

I lagen finns också en bestämmelse som säger att underåriga inte ska lida några för- eller nackdelar i en asylprocess av att få sitt äktenskap upphävt. Med denna formulering är syftet bl.a. att förhindra att en ung kvinna efter ett äktenskaps upplösande tvingas lämna landet på grund av att hennes ansökan om asyl har varit avhängig mannens

¹¹ Gesetzes zur Bekämpfung von Kinderehen (BGBl. I 2017, 2429). Drucksache 18/12086.

¹² Jugendamt motsvaras vid en översättning av barn- och ungdomsmyndighet. Denna är en tysk lokal myndighet som inrättats för att främja barnens välfärd. Varje kommun, stad eller "Kreis" (län) – beroende på storlek – har sitt eget "Jugendamt".

¹³ Begründung s. 22.

asylskäl (vilket kan vara fallet när t.ex. endast mannen och inte kvinnan har flyktingstatus till följd av politisk förföljelse).

Den nya lagen har varit föremål för stor politisk diskussion i Tyskland. Samtidigt som den nya lagen har välkomnats av människor- och barnrättsorganisationer har också kritik riktats mot lagen. Främst har den kontroversiella bestämmelsen om att upplösa vissa äktenskap utan prövning ifrågasatts. Kritikerna menar då att utan domstolsprövning riskerar Tyskland att få ett rättsosäkert system som förbiser de underårigas rätt till exempelvis underhåll- och arv. Viss kritik har även riktats mot bestämmelsen som säger att underårig inte ska lida några för- eller nackdelar i en asylprocess av att få sitt äktenskap upphävt, då detta anses mycket svårt att tillämpa i praktiken.

Sedan mars 2011 finns en särskild straffbestämmelse om tvångs-äktenskap (§ 237 Strafgesetzbuch). Strafflatituden är fängelse i minst sex månader och högst fem år. Bestämmelsen föreskriver även straff enligt samma straffsats för den som i syfte att tvinga någon att gifta sig för personen till utlandet, förmår personen att resa utomlands eller hindrar personen att återvända från utlandet.

Försök är straffbart. I mindre allvarliga fall döms till böter eller fängelse i högst tre år.

8 Överväganden

8.1 Bakgrund

Barnäktenskap är ett globalt problem och ett allvarligt hinder på vägen mot utbildning, förbättrad världshälsa och utrotandet av fattigdom.¹

Den absoluta majoriteten som ingår barnäktenskap är flickor, varför det samtidigt är en barnrättsfråga och en fråga om kvinnors grundläggande rättigheter.

Barnäktenskap inskränker det enskilda barnets möjligheter att tillgodogöra sig sina mänskliga rättigheter i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter, (barnkonventionen, SÖ 1990:20). Detta gäller bl.a. rätten till lek och fritid, liv och utveckling, rätten till utbildning samt skydd mot våld, exploatering, övergrepp och människohandel.

FN räknar med att 14 miljoner barn årligen kommer att ingå barnäktenskap fram till år 2020.² Det innebär att närmare 40 000 barn per dag ingår äktenskap. Att andelen barnäktenskap ökar i flykt framgår av flera rapporter.³ FN:s medlemsländer har i de globala målen bestämt att barnäktenskap ska avskaffas senast år 2030.⁴

För att successivt förändra kvinnoförtryckande sedvänjor och strukturer krävs ett långsiktigt arbete, men även en tydlig lagstiftning mot barnäktenskap.

Synen på äktenskapets ingående och syfte kan vara skiftande beroende på samhälle, kultur, tradition och religion, vilket också påverkar synen på den fria viljan i samband med äktenskapets ingåen-

¹ FN har definierat bl.a. barnäktenskap som en skadlig sedvänja som utgör en form av våld mot flickor/kvinnor och ett brott mot deras mänskliga rättigheter. Se t.ex. FN:s generalförsamling (2006), In-depth study on all forms of violence against women. Report of the Secretary General.

² Se FN:s befolkningsfond UNFPA.

³ Se bl.a. Rädde barnen (2015), Barndom i krigets skugga.

⁴ Se mål 5 i de globala målen som antogs av FN:s generalförsamling i september 2015.

de och lämplig äktenskapsålder. Fram till för bara några år sedan var barnäktenskap tillåtet även i Sverige.

Tradition, seder och kultur påverkar ofta levnadssättet för befolkningen oavsett var i världen vi bor. Konflikter mellan normer och kultur inom samma land är inte heller ovanliga. Att ingå äktenskap i tidig ålder är därför inte alltid ett resultat av ett faktiskt, yttre tvång utan snarare en konsekvens av levnadsförhållandena i hemlandet och fortlevnad av traditioner.⁵

I Sverige finns det en mångårig tradition av att försöka utjämna diskriminerande effekter och skillnader mellan exempelvis kön, utifrån ålder, etnicitet etc. Mot bakgrund av detta kan Sverige därför, i ett globalt perspektiv, anses vara mer jämställt än många andra länder.

När det gäller barn ska barnets bästa sättas i främsta rummet. 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. Barn ska vara barn, få gå i skolan och leva i frihet från vuxenlivets ansvar. Ingen ska heller tvingas att ingå äktenskap (se bl.a. prop. 1973:158 s. 95).

Utgångspunkten är också att alla barn oavsett medborgarskap eller hemvist har samma rätt till stöd och skydd.

Intresset av att motverka barnäktenskap å ena sidan och vikten av att ett rättsförhållande ska underkastas den ordning till vilken det har närmast anknytning å andra sidan kan stå i konflikt med varandra. Enligt svensk lagstiftning om erkännande av utländska äktenskap är huvudregeln att ett äktenskap som ingåtts i utlandet ska erkännas i Sverige, om det är giltigt i den stat där det ingicks (1 kap. 7 § lagen [1904:26 s. 1] om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap, IÄL). För barnäktenskap där en eller båda makarna vid tidpunkten för ingåendet av äktenskapet hade anknytning till Sverige gäller dock att äktenskapet som huvudregel inte ska erkännas (1 kap. 8 a § första stycket 1 IÄL). Den avgörande faktorn för om ett barnäktenskap ingånget i utlandet ska erkännas eller inte är sålunda makarnas anknytning till Sverige vid tidpunkten för ingående av äktenskapet (annorlunda dock i fråga om tvångsäktenskap [1 kap. 8 a § första stycket 2 IÄL] och ordre public [7 kap. 4 § IÄL]).

⁵ Ulf Bergquist och Anna Fayad, Internationell äktenskapsrätt, En kommentar, 2017, s. 44.

När det gäller tillämpningen av ordre public har företrädare för Skatteverket upplyst att äktenskap ingångna med barn under 15 år generellt vägras erkännande av verket.⁶

Tvångsäktenskap erkänns inte heller oavsett parternas anknytning till Sverige. När det gäller ordre public och tvångsäktenskap, se vidare avsnitt 5.4.3.

8.2 Reformbehovet

8.2.1 Inledning

Sedan år 2014 har frågan om erkännande av utländska barnäktenskap fått förnyad aktualitet, framför allt mot bakgrund av ett ökat antal asylsökande från länder där barnäktenskap är vanligt förekommande. Ett stort antal människor har sökt sig till Sverige från andra länder och många av den 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, anges att 132 ensamkommande⁷ gifta barn har identifierats och att Migrationsverket bedömer att det troligen finns fler fall bl.a. mot bakgrund av att rapporten enbart identifierade gifta barn utan vårdnadshavare.⁸ Av rapporten framgår att det inte är otänkbart att det finns gifta barn även bland dem som sökt skydd tillsammans med vårdnadshavare.⁹ Av de 132 barnen är 129 flickor och 3 pojkar och

⁶ Se också Kammarrätten i Jönköpings dom den 17 februari 2009 i mål nr 934-08. I målet var ena parten 14 år vid tidpunkten för ingående av äktenskapet och båda makarna saknade då anknytning till Sverige. Det hade förflutit över tio år sedan äktenskapet ingicks och paret hade sedan dess hunnit få tre barn tillsammans. Domstolen fann vid en samlad bedömning att ett erkännande i det aktuella fallet var uppenbart oförenligt med grunderna för svensk rättsordning.

⁷ I 1 § femte stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, definieras ensamkommande barn som barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare. Motsvarande definition finns i lagen om god man för ensamkommande barn.

⁸ Migrationsverkets utredning föranleddes av att Nederländerna frågade om övriga europeiska länder kände till om flickor i åldern 14–17 år från Syrien ingått äktenskap i flyktingläger med män 10–20 år äldre än de själva, samt om det fanns rutiner för handläggning gällande boende-frågan m.m. Nederländerna hade sedan juli 2014–2016 identifierat 55 asylsökande flickor som ingått sådant äktenskap.

⁹ Se kvalitetschefens instruktion om standard för handläggning av ärenden rörande gifta barn inom skyddsprocessen, Migrationsverket, 2017-05-22, I-52/2017.

huvuddelen 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. Antalet kan jämföras med en undersökning från december år 2011 då 13 asylsökande barn i åldrarna 15–17 år var registrerade som gifta (prop. 2013/14:208 s. 20).

Utredningen har även 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 i svensk rätt) fram till den 30 augusti 2017. I sökningen identifierades 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 uppges vara gifta aldrig registrerats som formellt gifta i folkbokföringsdatabasen.

I den allmänna debatten har kritik riktats mot att den civilrättsliga lagstiftningen inte erbjuder ett tillräckligt skydd för barn utan anknytning till Sverige som ingått äktenskap utomlands när de kommer hit. Bl.a. har Barnombudsmannen i en skrivelse till justitieministern uppgett att han anser att det är oacceptabelt att Sverige har olika måttstockar för huruvida ett äktenskap godkänns beroende på om barnet har sin hemvist i Sverige eller kommer hit som asylsökande. Barnombudsmannen föreslår bl.a. lagändringar så att inga äktenskap som ingåtts av personer under 18 år erkänns i Sverige.

Om äktenskapet ska godkännas eller inte är enligt nuvarande lagstiftning beroende av om barnet är svensk medborgare eller har sin hemvist i Sverige. Om ingen av parterna har anknytning till Sverige ska äktenskapet således erkännas. De undantag som finns utgörs av tvångsäktenskap eller äktenskap där någon av makarna är så ung att det strider mot grunderna för svensk rättsordning att erkänna det (ordre public, 7 kap. 4 § IÄL). Denna ordning kan ifrågasättas.

8.2.2 Vårt uppdrag

Enligt direktiven bör regleringen avseende erkännande av utländska barnäktenskap skärpas. Utredaren har i uppdrag, att med beaktande av internationella åtaganden på området,

- analysera och ta ställning till hur möjligheterna att erkänna utländska barnäktenskap ytterligare bör begränsas och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar, samt
- 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.

8.3 Överväganden

Utredningens förslag: Reglerna om hinder mot erkännande bör utvidgas till fall då, oavsett parternas anknytning till Sverige, någon av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige. Regeln om synnerliga skäl bör finnas kvar och vara tillämplig även vid nu gällande förslag om hinder mot erkännande.

8.3.1 Inledning

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). Utrymmet att göra undantag från erkännandeförbudet begränsades sedan ytterligare genom 2014 års lagändringar, till att gälla endast om det finns synnerliga skäl att erkänna äktenskapet. Frågan är nu om det finns skäl till ytterligare begränsningar av reglerna om erkännande.

8.3.2 Erkännande av utländska äktenskap som ingåtts av barn utan anknytning till Sverige

Inledning

Den svenska lagstiftaren har tydligt intagit ståndpunkten att barn är särskilt utsatta när de utsätts för påtryckningar, i synnerhet när dessa utförs av deras närstående (se bl.a. prop. 2003/04:48 s. 20 ff.).

Många av de påtryckningar som förekommer för att förmå yngre personer i Sverige att ingå äktenskap har kriminaliserats, för att på så sätt tydliggöra avståndstagandet från barnäktenskap och tvångsäktenskap och därmed motverka att barn och vuxna personer riskerar att fara illa och få sina rättigheter äventyrade med anledning av ett beroendeförhållande till föräldrar, släkt eller nätverk. (Se bestämmelserna om äktenskapstvång i 4 kap. 4 c § första stycket brottsbalken och vilseledande till tvångsäktenskapsresa i 4 kap. 4 d § brottsbalken).

Det förekommer att unga under 18 år, som ingått äktenskap utomlands, fortsätter att leva som gifta i Sverige; något som av många skäl kan ifrågasättas. Den grundläggande principen om barnets bästa samt rättigheter som barns lika värde och förbud mot diskriminering står på spel. När det gäller bedömningen av vad som är bäst för barnet ska det göras en prövning i varje enskilt fall och i en sådan prövning ryms flera delar, t.ex. en barnkonsekvensanalys och att barnet har fått komma till tals. I de allra flesta fall torde det dock vara så att det inte är till barnets bästa att vara gift.

Lagändringarna år 2014 innebär att utrymmet att erkänna utländska äktenskap som ingåtts av barn med anknytning till Sverige i stort sett försvunnit. Det finns dock med nuvarande regler mycket 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, se även avsnitt 5.4.4).

Redan i samband med 2004 års lagstiftning väcktes frågan om huruvida 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 ingåtts 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 utan tidigare anknytning till Sverige 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.).

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 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 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.

Kärnfrågan är emellertid huruvida den åtskillnad som görs i lagen med utgångspunkt i anknytningskravet är motiverad, sett i förhållande till de barn som inte uppfyller kravet på anknytning.

Allmänna utgångspunkter

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.

Sverige är skyldigt att se till att alla barn som befinner sig i landet kommer i åtnjutande av de rättigheter som slås fast i barnkonventionen. Konsekvensen av att ha en lagstiftning med ett anknytningskrav likt den i 1 kap. 8 a § 1 IÄL blir att alla barn inom statens jurisdiktion inte åtnjuter samma skydd mot barnäktenskap. Dagens reglering innebär att en grupp barn – de som inte uppfyller anknytningskravet i 1 kap. 8 a § IÄL – inte har rätt till samma skydd mot barnäktenskap som andra barn. Denna grupp torde till övervägande

del bestå av asylsökande barn. Principen om icke-diskriminering i barnkonventionen (artikel 2) är tydlig med att alla barn som befinner sig inom statens jurisdiktion ska åtnjuta det skydd som barnkonventionen garanterar.

Barnkonventionen ställer vidare krav på att konventionsstaterna ska motverka skadliga sedvänjor (artikel 24.3). Barnäktenskap har utpekats som en sådan.¹⁰

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.

Utredningen har övervägt ett flertal möjligheter för hur reglerna kring erkännandet av utländska barnäktenskap ytterligare bör begränsas.

Sänkt tröskel för tvångsäktenskap?

Enligt bestämmelsen i 1 kap. 8 a § första stycket 2 IÄL ska ett äktenskap som ingåtts enligt utländsk lag inte erkännas här om det är sannolikt att det ingåtts under tvång. Detta gäller oavsett om anknytning till Sverige finns eller ej. En tänkbar väg att gå för att stärka skyddet mot barnäktenskap med parter utan anknytning till Sverige är att sänka kraven på vad som konstituerar ett tvångsäktenskap. Inte sällan torde barnäktenskap också vara att betrakta som ett tvångsäktenskap.

Tvångsäktenskap är sedan år 2004 förbjudna i svensk lag oavsett när de ingicks, var de ingicks, hur gamla makarna var och om makarna vid äktenskapets ingående hade någon anknytning till Sverige.

Frågan om det förekommit tvång kan inte bedömas om det inte finns en uppgift från den ena maken om att så varit fallet. Om inget talar emot det ska således utgångspunkten vara att äktenskapet in-

¹⁰ Se FN:s kommitté för barnets rättigheter allmän kommentar nr 4 om ungdomars hälsa och utveckling inom ramen för konventionen om barnets rättigheter, 2003, punkt 20 samt Joint general recommendation no 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment no 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices, 2014, punkt 20 ff.

gåtts av fri vilja. En aspekt som Migrationsverket lyfter fram är att fall som rör tvångsäktenskap är bland de svåraste att handlägga för myndigheten.¹¹ Den underårige är ofta mycket rädd för vad familjen eller släkten ska säga om det kommer fram att man nämnt för myndigheten att man inte ville gifta sig. Enligt myndigheten är det därför ofta svårt att göra sannolikt att det är fråga om ett tvångsäktenskap.

Beträffande vilka åtgärder som kan utgöra tvång uttalas i förarbetena till bestämmelsen att tvånget bör ha varit av sådan karaktär att det kan antas att det skulle ha utgjort straffbar handling enligt 4 kap. 4 § brottsbalken som olaga tvång eller när det tvång som utövats tveklöst är stötande. Däremot undantas uttryckligen påtryckningar av mindre ingripande karaktär som exempelvis bestått i att den enskilde gått med på att gifta sig för att inte dra på sig familjens misshag. I en sådan situation eller där den enskilde gått med på att gifta sig för att undvika att familjen ska framstå i dålig dager inför släkt och vänner kan den som utsatts för påtryckningarna alltså inte med framgång hävda att det förekommit sådant tvång som innebär att äktenskapet inte ska erkännas här. Samma sak bör gälla för äktenskap som ingåtts i extremt kontrollerande familjer, men där det inte förekommit några gärningar som nämns i 4 kap. 4 § brottsbalken om olaga tvång eller annat tveklöst stötande tvång (prop. 2003/04:48 s. 55 f.).

En sänkt tröskel skulle möjliggöra för ett barn att nå framgång med en invändning av innebörd att äktenskapet inte ingåtts frivilligt (om en sådan invändning görs). Äktenskap som ingåtts redan efter t.ex. milda påtryckningar är ju uppenbart inte frivilliga. Risken med ett sådant förslag är dock att en sänkt tröskel skulle ge otydliga gränser för vad som är ett tvångsäktenskap. Det är också tveksamt om ett sådant förslag skulle leda till några förändringar i praktiken då de inblandade ofta inte vågar berätta för myndigheten om påtryckningar överhuvudtaget. Utredningen har därför valt att inte gå vidare med ett sådant förslag.

¹¹ Uppgifterna framkom vid utredningens möte med representanter för Migrationsverket den 29 augusti 2017.

Icke erkännande, oavsett anknytning, om 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. Just de ingripande konsekvenserna av ett nekat erkännande har framhållits som ett viktigt motiv för att i stor utsträckning erkänna utländska äktenskap. För den enskilde som inrättat sig efter att han eller hon är gift kan det få både vittgående och betungande konsekvenser om ett äktenskap inte erkänns, såväl på det rättsliga som på det privata planet. Ett och samma par kan således anses ogifta i Sverige men gifta i något annat land, ett s.k. haltande äktenskap, vilket i sig kan vara problematiskt.

En underårig vars äktenskap inte erkänns här i landet kan 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 arva sin partner om äktenskapet inte erkänns. Utredningen har närmare beskrivit dessa och ytterligare några centrala rättsverkningar i kapitel 6.

Detta bör dock inte leda 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. Som framgår nedan är barnets ställning i de flesta avseenden tryggad genom andra lagregler.

Utgångspunkten 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 förenligt med det barnperspektiv som ska genom-syra lagstiftningen.

Regler om barns rättigheter och skydd av barn finns i föräldrabalken, socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Det åligger i första hand barnets vård-

nadshavare att se till att dessa behov tillgodoses. Ett barn har rätt att få underhåll från sina föräldrar (7 kap. 1 § föräldrabalken). Har dessa inte förmåga att försörja barnet eller fullgör de inte sin underhållsskyldighet träder det allmänna in. Barnet är alltså inte beroende av att få underhåll från en make. I de praktiskt viktiga frågor som uppkommer vid ett sammanboende med en partner finns bestämmelser i sambolagen (2003:376), som omfattar även underåriga.

I princip finns det inte ett behov för barn att omfattas av de rättsverkningar av ett äktenskap som omnämns (se även prop. 2003/04:48 s. 28 f.). I detta sammanhang måste dock reglerna om arv nämnas.

Arvsrätten är i stort sett det enda område inom vilket barnets rätt inte är tryggad av andra rättsregler är de som följer av äktenskapets 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 inte kan ha hunnit inrätta sig i äktenskapet i mer än ett par år. Det övergripande intresset av att motverka barnäktenskap väger också tyngre i detta sammanhang. Motsvarande konsekvenser kan också redan i dag uppstå då erkännande nekats på grund av tvångsäktenskap. Det står även parterna fritt att ingå ett formellt giltigt äktenskap i Sverige när de fyllt 18 år.

Förslaget innebär att utländska barnäktenskap inte ska erkännas om någon av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige. Man kan då också utgå ifrån att parterna inte har inrättat sig efter äktenskapet i lika stor utsträckning som om äktenskapet hade varit en längre tid.

Utredningen är medveten om att argumenten för en utvidgning av reglerna om hinder mot erkännande av barnäktenskap även kan appliceras på sådana som fortfarande är unga, t.ex. 18–20-år, vid sin ankomst till Sverige. I linje med utredningens argumentation i nästföljande avsnitt måste gränsen emellertid dras någonstans. 18–20-åringar som ingått barnäktenskap är skyddsvärda men samtidigt är de myndiga och inte längre barn. De kan också antas bättre kunna ta till sig information gällande lagar om förbud mot tvångsäktenskap, socialtjänstens uppdrag och rätten till äktenskapsskillnad än personer under 18 år.

En parallell kan även dras till utlänningslagen. 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 äktenskap har det tidigare framhållits att ett generellt accepterande av äktenskap med underåriga utländska medborgare skulle stå i klar strid mot 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.

Enligt förslaget ska den avgörande tidpunkten för erkännandeprovningen vara den fysiska ankomsten till Sverige. Det måste åligga sökanden att upplysa myndigheten om denna tidpunkt. Den lämnade uppgiften får tas för god så länge annan utredning inte talar häremot t.ex. om det framgår att sökanden dessförinnan tagit kontakt med samhället på annat sätt genom exempelvis en ansökan om uppehållstillstånd hos Migrationsverket.

Rekvisitet ”om någon av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige” avser att förhindra ett kringgående av förbudet genom att t.ex. en av parterna först flyttar till Sverige och sedan ”väntar ut” att den andre parten ska fylla 18 år. Båda två måste vara 18 år vid ankomsten till Sverige för att äktenskapet ska kunna erkännas.

Den föreslagna regeln täpper effektivt till den lucka som i dag finns i lagen och som innebär att Skatteverket registrerar vissa barn i Sverige som gifta. Inga barn som är bosatta i Sverige kommer framöver att kunna registreras som gifta. Utredningen vill dock peka på en något annan situation. Det gäller situationen då en utländsk medborgare, född i Sverige eller som inflyttat i unga år, sedan flyttar utomlands och ingår äktenskap när han eller hon är 15–17 år. En person som flyttar från Sverige står alltid kvar i folkbokföringen men det finns en registrering vilket datum (år, månad och dag) som personen utvandrade och till vilket land. Då folkbokföringsdatabasen får innehålla bl.a. uppgift om civilstånd om en person som är eller har varit folkbokförd (2 kap. 2 och 3 §§ lag [2001:182] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet) finns en möjlighet att barnäktenskap trots föreslagen lagändring kommer att registreras i folkbokföringen. Den redovisade situationen faller dock utanför utredningens uppdrag då problema-

tiken primärt handlar om bestämmelserna om registrering i folkbokföringen (se 20 § folkbokföringslagen [1991:481]) och inte om bestämmelserna om erkännande av utländska barnäktenskap i IÄL.

Om båda makarna vid tidpunkten för erkännandeprovningen uppfyller ålderskravet på 18 år ska äktenskapet trots det inte erkännas. Det ska alltså inte gå att ”läka” tidigare ogiltighet på grund av underårighet vid ankomsten till Sverige. Likaså kommer inte heller utländska äktenskap, där parterna efter dispensprovning i hemlandet (t.ex. i Norge), fått tillstånd att gifta sig före 18 års ålder att erkännas i Sverige, om någon av dem är under 18 år när någon av dem kommer hit. Förekomsten av situationer likt de ovanstående bör dock vara förhållandevis få. Likaså är trenden den att alltfler länder, även i Norden, inför förbud mot barnäktenskap (se exempelvis avsnitt 7.3.3 gällande Danmark). Till skillnad från vad som gäller för bl.a. EU:s rätt till fri rörlighet för personer har parterna inte heller någon enskild rätt att få sitt äktenskap erkänt i Sverige. Med detta i åtanke borde det inte anses vara orimligt att dispensäktenskapen får stå tillbaka till förmån för det skydd som regeln skulle tillföra andra barn från barnäktenskap.

Vissa svårigheter vid ett nekat erkännande av ett äktenskap kan finnas i förhållande till reglerna i förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap. Problem uppstår här gentemot de nordiska länder som har kvar dispensmöjligheten att gifta sig före 18 års ålder (alla länder utom Danmark). Om förslaget genomförs bör Sverige diskutera förutsättningar för att förhandla om en ändring i den nordiska konventionen. Tilläggas kan dock att detta problem finns redan i dag då det i Sverige inte är tillåtet att gifta sig före 18 års ålder och utländska barnäktenskap som huvudregel inte erkänns om någon av makarna vid äktenskapets ingående haft anknytning till Sverige genom medborgarskap eller hemvist (se vidare avsnitt 6.9.4).

Det förekommer inte sällan att asylsökande barn som ingått äktenskap i utlandet uttrycker en vilja att fortsatt vara gifta när de kommit till Sverige. Det är inte heller svårt att förstå att det kan vara så att asylsökande barn som kommer till Sverige med sin make kan känna trygghet med denne. Den fria viljan har i debatten framförts som ett argument mot att inte skärpa reglerna kring erkännande av utländska äktenskap. Artikel 12 i barnkonventionen kräver att barnets åsikter tas i beaktande i beslut rörande dem själva. Att er-

känna eller neka ett erkännande av deras äktenskap är onekligen en sådan fråga. Av barnrättskommitténs allmänna kommentar framgår att rätten att bli hörd enligt artikel 12 ska utövas på ett sätt som skyddar barnet fullständigt.¹² Orsakerna till barnäktenskap (se avsnitt 4.2) kräver ett ifrågasättande av hur fritt barnet har varit att ingå eller att avstå från att ingå äktenskapet. Mot denna bakgrund menar utredningen att artikel 12 i barnkonventionen inte torde utgöra ett hinder för att, mot barnets vilja, vägra att erkänna ett barnäktenskap. I sammanhanget kan det dessutom ifrågasättas om ett barn överhuvudtaget kan samtycka till att ingå ett äktenskap (se avsnitt 3.2).

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 och framtidstro. Å andra sidan kan det tänkas försätta barnet i en kris med bristande stöd från sin närmaste omgivning och en kulturell hemlöshet som följd. Myndigheternas ansvar för barns välmående med genuint engagerad omsorg, skydd och vägledning måste 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.

Generellt icke erkännande oavsett anknytning och ålder vid ankomsten till Sverige

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 § 2 IÄL). Detta genom att kravet på anknytning i 1 kap. 8 a § 1 IÄL tas bort.

En sådan åtgärd skulle innebära att intresset av att motverka och i längden eliminera barnäktenskap i ännu större utsträckning värnas.

¹² The right of the child to be heard, UN Doc CRC/C/GC/12, 2009, s. 7.

Mot detta måste ställas att vår rättsordning ändå utgår ifrån att det trots allt finns anledning att i hög utsträckning erkänna utländska äktenskap. Detta eftersom konsekvenserna av ett underkännande kan bli alltför ingripande för den enskilde (prop. 2003/04:48 s. 27). Angående rättsverkningar av ett nekat erkännande av äktenskap, se avsnittet ovan och kapitel 6.

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 som 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.

Det finns i sammanhanget anledning att påminna om de befintliga reglerna som hindrar att ett äktenskap som ingåtts genom tvång erkänns och som gäller oavsett parternas ålder eller anknytning till Sverige. Även om förbudet mot att erkänna utländska barnäktenskap inte kommer att vara generellt finns ändå remedier för att komma åt de mest allvarliga formerna av barnäktenskap, nämligen de som ingåtts genom tvång.

Ett alternativ skulle kunna vara att undantagsvis erkänna barnäktenskap utan anknytning om det föreligger starka skäl. Ett omkastat utgångsläge, från erkännande till icke erkännande, skulle emellertid också ställa höga krav på makar som kommer till Sverige, eftersom förekomsten av sådana skäl då alltid måste bevisas. Detta kan vara mer betungande än rättfärdigat, särskilt då majoriteten av barnäktenskapen som skulle påverkas troligen är sådana som existerat en längre tid och där båda makarna hunnit bli vuxna.

Vi har också övervägt om det finns skäl att försöka minimera negativa effekter av att äktenskap inte erkänns. En möjlighet vore att särskilt reglera vad som ska gälla i fall då utländska äktenskap inte erkänns. Lagstiftningen kan t.ex. gå ut på att äktenskapsbalkens regler, eller de utländska regler som gäller för parterna, i vissa fall ska tillämpas trots att erkännande vägras. Något tydligt praktiskt behov av en reglering av detta slag har dock inte framkommit. Vidare framstår det inte heller som lämpligt att utsträcka rättsverkningarna av ett äktenskap till äktenskap som formellt inte är giltiga i Sverige.

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 alla barn som bor i Sverige får ett starkt skydd mot barnäktenskap.

Undantagsbestämmelsen om synnerliga skäl bör omfatta även nu 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. Utrymmet för att göra undantag från erkännandeförbudet gäller endast om det finns synnerliga skäl att erkänna äktenskapet (1 kap. 8 a § andra stycket IÄL).

Eftersom det i Sverige inte i något fall är tillåtet att ingå barnäktenskap skulle man kunna överväga att ytterligare begränsa möjligheten att erkänna barnäktenskap som ingåtts utomlands av parter med anknytning till Sverige genom ett slopande av undantagsregeln gällande synnerliga skäl. Vid remissbehandlingen av det senaste betänkandet på området, SOU 2012:35, förordade bl.a. Svenska FN-förbundet en sådan förändring. Regeringen övervägde ett borttagande av ventilen i propositionen men fann då 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).

Praxis på området är sparsam. Skatteverket har upplyst att verket, sedan lagändringarna år 2014 inte ansett synnerliga skäl föreligga i något fall. Det i sig gör att man med fog kan ifrågasätta behovet av undantagsbestämmelsen om synnerliga skäl.

Ett annat skäl till att behovet av att ha kvar ventilen kan ifrågasättas är att det i tidigare lagstiftningsarbete inte har angetts något konkret exempel på när denna kan komma att tillämpas. Enligt för-

arbetena ska det krävas tydliga och mycket starka skäl för att erkänna ett äktenskap som har ingåtts i strid med svenska äktenskapshinder av en person som är svensk medborgare eller har hemvist i Sverige (a. prop. s. 30). Något exempel på sådana situationer lämnas emellertid inte. Det förhållandet att parterna har barn tillsammans är däremot, enligt förarbetena, inte ensamt skäl till att erkänna ett utländskt äktenskap. Den ledning som ges i detta avseende är att det förhållandet att frågan om erkännande blir aktuell först en lång tid efter vigseln kan bidra till bedömningen att ett nekat erkännande framstår som orimligt (a. prop. s. 27).

Att den underårige parten vid tidpunkten för bedömningen har hunnit fyllt 18 år har av Högsta förvaltningsdomstolen inte ansetts vara en omständighet som kan utgöra synnerliga skäl för att ändå erkänna ett äktenskap som ingåtts då parten var underårige. Om en omständighet likt denna skulle ha betydelse i detta avseende skulle det underminera regelns avsedda effekt.¹³

Ett undantagslöst förbud mot erkännande av barnäktenskap kan 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 i artikel 8.¹⁴ Myndigheter får inte inskränka åtnjutandet av rätten till privat- och familjeliv annat än med stöd i lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller förebyggande av oordning och brott, eller till skydd för hälsa eller moral eller andra personers fri- och rättigheter. Inskränkningen måste dessutom vara proportionerlig i förhållande till det syfte som den ska tillgodose. Varje stat har en viss bedömningsmarginal när det gäller att avgöra om en inskränkning är nödvändig och proportionerlig.

Artikel 8 bör tolkas i ljuset av artikel 12, som innebär en rätt för *giftasvuxna* män och kvinnor att ingå äktenskap och bilda familj i

¹³ Se beslut i Högsta förvaltningsdomstolen, 2012 ref. 17, där domstolen prövade huruvida en senare uppnådd legal ålder för äktenskap kan utgöra särskilda skäl (särskilda och ej synnerliga skäl gällde vid tidpunkten för avgörandet). Trots att flickan i rättsfallet hade ingått äktenskap i utlandet tio dagar innan hennes 18-års dag samt var gravid konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att Skatteverket hade gjort rätt i att vägra registrering.

¹⁴ Europakonventionen är inkorporerad i svensk rätt, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

enlighet med de nationella lagar som reglerar utövandet av denna rättighet.

Europarådets parlamentariska församling har uttalat att barnäktenskap inte bör existera och att de kränker barns rättigheter.¹⁵ Det bör därför vara förenligt med Europakonventionen att ha en huvudregel som innebär att barnäktenskap med svensk anknytning inte erkänns.¹⁶ Däremot kan barn som har gift sig ha inlett ett familjeliv som skyddas av artikel 8. Familjemedlemmar har som huvudregel rätt att leva tillsammans och att på andra sätt upprätthålla och utveckla de ömsesidiga relationerna utan ingrepp från statens sida. Det kan därför uppstå situationer där det kan vara nödvändigt med ett undantag från huvudregeln för att Sverige inte ska riskera att göra sig skyldig till en kränkning av rätten till familjeliv enligt artikel 8.

Mot bakgrund av det ovanstående menar utredningen att det skulle föra för långt att föreslå ett generellt avskaffande av möjligheten att göra undantag från erkännandeförbudet avseende barnäktenskap.

Frågan är om undantagsbestämmelsen även ska vara tillämplig på den nu föreslagna regeln om utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap 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 skydd för familjelivet eller förekomsten av allvarliga konsekvenser eftersom förslaget enbart omfattar parter där någon av dem var under 18 år när någon av dem kom till Sverige. Naturligt nog kan då äktenskapet och därmed familjelivet endast varat en kortare tid och parterna kan därför inte sägas ha inrättat sig efter äktenskapet på samma sätt som om de skulle varit gifta en längre tid.

Även den svenska bedömningsmarginalen enligt Europakonventionen, det allmänna skyddet för att motverka barnäktenskap och att personerna kan leva som sambo talar för att undantagsbestämmelsen inte bör vara tillämplig på den nu föreslagna bestämmelsen.

¹⁵ Europarådets parlamentariska församling, resolution 1468 (2005), Forced marriages and child marriages, p. 8. Europakonventionen utvecklades och antogs av Europarådet.

¹⁶ Se även Europadomstolen för mänskliga rättigheters resonemang i dom den 8 december 2015 i mål nr 60119/12, Z.H och R.H. mot Schweiz, i vilken domstolen uttalar att artikel 8 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna inte kräver att en stat erkänner ett äktenskap som ingåtts av ett 14-årigt barn. Inte heller kan en sådan rätt härledas ur artikel 12.

Det kan dock inte helt uteslutas att situationer kan uppkomma där ett utländskt barnäktenskap bör erkännas för att Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden. Det som därvid möjligen skulle kunna aktualiseras är EU-medborgarens rätt till fri rörlighet (se vidare avsnitt 6.9.3).

Sammanfattningsvis innebär det nu anförda att skälen för att behålla ventilen oförändrad vad gäller barnäktenskap med anknytning till Sverige och låta den omfatta den föreslagna utvidgningen är mycket svaga. Utredningen har övervägt att inte låta undantagsbestämmelsen vara tillämplig i sådana fall, vilket i så fall enkelt kan åstadkommas genom uttryckliga undantag för dessa barnäktenskap i det sista stycket i bestämmelsen. Utredningen har emellertid stannat för att trots allt låta undantagsbestämmelsen alltså omfatta utländska barnäktenskap med anknytning till Sverige och barnäktenskap som omfattas av den föreslagna utvidgningen. Det som motiverar det ställningstagandet är att Sverige annars kan riskera att komma i konflikt med sina åtaganden enligt internationella konventioner och EU-rätt.

8.3.3 Myndigheternas prövning

Utredningens bedömning: Det bör inte ske några ändringar i fråga om Skatteverkets prövning i ärenden om registrering av utländska barnäktenskap.

Bedömningen av om ett utländskt äktenskap ska erkännas prövas i första hand av Skatteverket i samband med folkbokföring. Skatteverkets prövning görs normalt med ledning enbart av vigselhandlingen och de övriga uppgifter som har lämnats i ärendet. Om det finns särskilda skäl, får dock Skatteverket begära att anmälan eller uppgift lämnas vid en personlig inställelse (23 § folkbokföringslagen [1991:481]). Personligt besök bör enligt förarbetena kunna begäras exempelvis vid invandring till Sverige, då ett besök kan vara nödvändigt på grund av språksvårigheter och oklara personuppgifter (prop. 1990/91:153 s. 138). Beträffande muntlighet, se också 14 § förvaltningslagen (1986:223).

Skatteverkets beslut att inte erkänna ett äktenskap får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Frågan om erkännande kan även aktualiseras hos bl.a. Migrationsverket, t.ex. i samband med en ansökan om uppehållstillstånd, eller i allmän domstol t.ex. i en fastställelsetalan av att ett äktenskap består eller inte (se 14 kap. 1 äktenskapsbalken och 3 kap. 2 § IÄL).

Frågan om erkännande av ett i utlandet ingånget barnäktenskap kan således bli föremål för olika myndigheters prövningar. Skatteverkets bedömning är inte bindande för hur frågan om erkännande ska bedömas i andra sammanhang, men registreringen får rättsverkningar för de enskilda vars uppgifter registreras och brukar tillmätas stor betydelse av övriga myndigheter.

Ordningen med möjlighet till prövning av olika myndigheter och i olika domstolsslag, såväl i förvaltningsdomstol som i allmän domstol, kan ge upphov till olika bedömningar av huruvida äktenskapet erkänns eller inte och upplevas ineffektivt. För att skapa en mer enhetlig och rättssäker erkännandeprovning skulle en möjlighet vara att flytta över prövningen av samtliga ärenden om erkännande av utländska äktenskap till exempelvis förvaltningsdomstol. Denna fråga ligger dock utanför utredningens uppdrag. Utredningens uppdrag i denna del avser enbart frågan om erkännande av barnäktenskap varför denna fråga får bli föremål för överväganden i särskild ordning.

Under utredningens gång har det också framkommit farhågor om att det framför allt i Skatteverkets masshantering av ärenden kan komma att tillämpas en alltför liberal bedömning av undantagsbestämmelsen gällande synnerliga skäl i 1 kap. 8 a § andra stycket IÄL.

Den information som utredningen har inhämtat utvisar emellertid att Skatteverket sedan lagändringarna år 2014 inte i något fall har tillämpat undantagsbestämmelsen. Det finns inte fog för att tro att Skatteverket framöver skulle inta en mer liberal hållning med anledning av utredningens förslag. Tillämpningen av den nya regeln föranleder bedömningar av i stort sett samma slag som Skatteverket redan gör. Skatteverket gör också orosanmälningar till socialtjänsten när de får kännedom om ett barn är gift.

Att det allmänna ombudet vid Skatteverket har möjlighet att driva pilotmål till högsta instans för att skapa klarhet om vad som krävs för omständigheter för att synnerliga skäl ska vara för handen borgar också för en enhetlig tillämpning av undantagsbestämmelsen.

Utredningens slutsats är att det för närvarande inte bör ske några ändringar i fråga om Skatteverkets prövning i ärenden om registrering av utländska barnäktenskap.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

9.1 Ikraftträdande

Det är angeläget att utredningens förslag genomförs så snart som möjligt. Med beaktande av bl.a. remiss- och beredningsarbete bedömer vi att ikraftträdandet tidigast kan ske den 1 januari 2019.

9.2 Övergångsbestämmelse

Den föreslagna bestämmelsen om undantag från erkännande av utländska barnäktenskap är en civilrättslig rättsregel. Därvid gäller den allmänna rättsgrundsatsen att den nya bestämmelsen inte är tillämplig för rättigheter och skyldigheter som har uppkommit före ikraftträdandet, om inget annat sägs.

Den nya bestämmelsen bör inte tillämpas retroaktivt och tillämpningen bör inskränkas till utländska parter som kommer till Sverige efter ikraftträdandet. Övergångsbestämmelsen är emellertid utformad så att det är tillräckligt att en av parterna har kommit till Sverige efter ikraftträdande för att den nya regleringen ska bli tillämplig.

10 Konsekvensanalys

10.1 Konsekvenserna av förslaget

10.1.1 Kostnadseffekter

Utredningens bedömning: Den föreslagna författningsändringen leder inte till några ökade kostnader för det allmänna.

De handläggande myndigheterna, främst Skatteverket och domstolarna, åläggs inte någon ny typ av uppgift. Redan i dag görs vid dessa myndigheter en bedömning av giltigheten av utländska äktenskap och tillämpningen av den nya regeln föranleder bedömningar av i stort sett samma slag.

Skatteverket har upplyst att registreringsärendena med gifta barn utan tidigare anknytning till Sverige redan i dag granskas särskilt av rättsavdelningen med anledning av att Skatteverket vid behov ska göra en orosanmälan. Enligt Skatteverket innebär förslaget enbart ett fåtal ytterligare avslagsbeslut och kostnadsökningen för Skatteverket kan förväntas bli så marginell att den är försumbar. Det kan dock inte uteslutas att behovet av ytterligare utredning kan öka något och att förslaget kan tänkas ge upphov till vissa informationsinsatser från Skatteverkets sida.

Inte heller Migrationsverket bedömer att utredningens förslag kommer att medföra några egentliga kostnadsökningar för verkets del. Det handlar mest om att innehållet i informationsbroschyrer och mallar får ses över. Utredningens förslag förväntas snarare medföra en enklare hantering med enhetligare bedömningar. I dag gör Skatteverket och Migrationsverket ibland olika bedömningar om äktenskapets giltighet.

Utredningen kan konstatera att det merarbete som förväntas uppstå för Skatteverket och andra myndigheter är så begränsat att kostnaderna bedöms kunna finansieras inom befintliga ramar.

Ökningen av antalet ärenden som efter överklagande kommer att handläggas i allmän förvaltningsdomstol uppgår sannolikt högst till något tiotal. Inte heller förväntas antalet mål i allmän domstol öka annat än marginellt. Utredningens förslag förväntas därför även för domstolarnas del leda till endast marginella kostnadsökningar som ryms inom befintliga anslag.

10.1.2 Konsekvenser i övrigt

Utredningens förslag bedöms få positiva effekter för barn genom att förslaget bidrar till skydda dem från att fara illa och stärka deras rätt till självbestämmande.

Förslaget kan också förväntas leda till en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män då barnäktenskap drabbar framför allt flickor och kvinnor. Genom att förslaget bör få goda effekter för flickors och kvinnors situation uppnås positiva jämställdhetseffekter. Förslaget kan därför förväntas att stärka förutsättningarna att nå de jämställdhetspolitiska målen.¹

Förhoppningen är även att förslaget ska få preventiv verkan. Om information sprids internationellt om att Sverige inte erkänner barnäktenskap kan det komma att leda till att par inte gifter sig utomlands innan en planerad ankomst eller flykt till Sverige.

I övrigt förutses inte några effekter av det slag som nämns i 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

¹ Makt mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid (skr. 2016/17:10).

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap

1 kap. Om äktenskaps ingående

8 a § Ett äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag erkänns inte i Sverige

1. om det vid tidpunkten för äktenskapets ingående skulle ha funnits hinder mot det enligt svensk lag och minst en av parterna då var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige,

2. om någon av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige,

3. om det är sannolikt att det har ingåtts under tvång, eller

4. om parterna inte var närvarande samtidigt vid äktenskapets ingående och minst en av dem då var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige.

Första stycket gäller inte om det finns synnerliga skäl att erkänna äktenskapet.

Paragrafen innehåller bestämmelser som begränsar möjligheten att i Sverige erkänna vissa äktenskap som ingåtts enligt utländsk lag. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

I första stycket punkten 2 (nuvarande punkten 2 har rubricerats om till 3), vars innehåll är nytt, införs ytterligare ett undantag från den grundläggande principen om att utländska äktenskap erkänns i Sverige. Liksom för övriga undantag i paragrafen rör det sig om ett preciserat undantag vid sidan av det mer allmänna förbehållet för ordre public i 7 kap. 4 §.

Enligt nuvarande lagstiftning ska 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 (punkten 1).

Den nya regeln i punkten 2 innebär att även utländska äktenskap som ingåtts av barn *utan anknytning till Sverige* som huvudregel inte ska erkännas om någon av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige.

Det bakomliggande syftet med lagändringen är omsorgen om alla barns bästa, oavsett härkomst.

Utformningen av bestämmelsen förhindrar att någon av parterna väntar ut att partnern fyller 18 år innan han eller hon kommer till Sverige. Båda två måste vara över 18 år vid ankomsten till Sverige för att äktenskapet ska erkännas.

Med rekvisitet ”när någon av dem kom till Sverige” avses den fysiska ankomsten till Sverige. I praktiken aktualiseras frågan om erkännande av ett utländskt äktenskap i regel hos Skatteverket då uppgift om civilstånd ska föras in i folkbokföringsdatabasen. Bedömningen av om det finns materiell grund för att vägra erkännande får göras med ledning av de uppgifter som då är tillgängliga för myndigheten. Lämnade uppgifter om ankomstdatum till Sverige får tas för goda så länge annan utredning inte talar i annan riktning t.ex. om det framgår att sökanden dessförinnan tagit kontakt med samhället på annat sätt, exempelvis genom att ansöka om uppehållstillstånd i landet. Skatteverkets bedömning tar endast sikte på registreringen och är inte bindande för hur frågan om erkännande ska bedömas i andra sammanhang.

I *andra stycket* regleras möjligheten att i undantagsfall erkänna utländska äktenskap i strid med svenska äktenskapshinder, utländska tvångsäktenskap och utländska fullmaktsäktenskap. Uttrycket synnerliga skäl används för att tydliggöra den betydande restriktivitet som ska gälla.

Även för att erkänna utländska barnäktenskap med parter utan anknytning i den nya punkten 2 krävs det synnerliga skäl. Utrymmet för att erkänna ett sådant barnäktenskap torde vara synnerligen begränsat. Man kan i dessa fall bortse från Europakonventionens skydd för familjelivet eller förekomsten av allvarliga konsekvenser eftersom förslaget enbart omfattar parter där någon av dem var under 18 år när någon av dem kom till Sverige. Naturligt nog kan då äktenskapet och därmed familjelivet endast varat en kortare tid och parterna kan därför inte sägas ha inrättat sig efter äktenskapet på samma

sätt som om de skulle varit gifta en längre tid. Inte heller hänsynen till barn i äktenskapet bör tillmätas betydelse för om äktenskapet ska erkännas eller inte. Ett barns bästa anses inte vara beroende av att barnets föräldrar betraktas som gifta enligt svensk rätt.

Det kan dock inte helt uteslutas att situationer kan uppkomma där ett utländskt barnäktenskap bör erkännas för att Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden. Det som därvid möjligen skulle kunna aktualiseras är EU-medborgarens rätt till fri rörlighet.

Att parterna har fyllt 18 år när frågan om erkännande väcks ska inte utgöra skäl för att erkänna ett barnäktenskap.

Vad som kan utgöra synnerliga skäl får utvecklas i rättstillämpningen med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Kommittédirektiv 2017:25

Starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv

Beslut vid regeringssammanträde den 9 mars 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka om det finns behov av åtgärder i syfte att säkerställa ett starkt skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till hur möjligheten att erkänna utländska barnäktenskap ytterligare bör begränsas,
- utvärdera tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa,
- undersöka i vilken utsträckning hedersmotiv beaktas av polis, åklagare och domstolar,
- ta ställning till om det bör införas en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv i 29 kap. 2 § brottsbalken,
- följa det pågående utvecklingsarbetet inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten och bedöma om det bör vidtas ytterligare åtgärder för att öka förutsättningarna för lagföring för brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa,
- undersöka hur samverkan mellan olika berörda myndigheter fungerar, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Den del av uppdraget som avser erkännande av utländska barnäktenskap ska redovisas i ett delbetänkande senast den 6 december 2017. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 september 2018.

Barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv

Utgångspunkten för den svenska rättsordningen är att äktenskap som ingås under tvång eller genom utnyttjande av utsatt belägenhet (tvångsäktenskap) samt äktenskap med personer under 18 år (barnäktenskap) inte godtas. Detta kommer till uttryck genom olika lagbestämmelser såväl på det civilrättsliga och internationellt privaträttsliga området som på det straffrättsliga området. Mot bakgrund av att regelverket tidigare innehöll alltför stora luckor för att effektivt motverka barnäktenskap och tvångsäktenskap genomfördes 2014 ett flertal lagändringar i syfte att stärka det civilrättsliga och straffrättsliga skyddet mot sådana äktenskap.

Den 1 juli 2014 togs sålunda möjligheten bort för en person under 18 år att få tillstånd att ingå äktenskap i Sverige (prop. 2013/14:208, Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor). Möjligheterna att i undantagsfall erkänna utländska barnäktenskap där minst en av parterna har anknytning till Sverige och att erkänna utländska tvångsäktenskap begränsades ytterligare. Det infördes också en begränsning av möjligheterna att erkänna utländska fullmaktsäktenskap där minst en av parterna har svensk anknytning. Dessutom skärptes kraven på trossamfunden och vigselförrättarna, och Kammarkollegiets möjlighet att utöva tillsyn över vigselverksamheten utökades.

Samtidigt med de civilrättsliga lagändringarna infördes brottet äktenskapstvång i 4 kap. 4 c § brottsbalken. Brottet består i att någon genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att gifta sig eller ingå en äktenskapsliknande förbindelse. Fall som omfattar tvång var även tidigare straffbara enligt bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § brottsbalken. Kriminaliseringen av utnyttjandefallen innebar däremot en nykriminalisering. Brottet, som inte är gradindelad, har straffskalan fängelse i högst fyra år. I de fall som innefattar tvång kan de allvarligaste gärningarna bestraffas enligt straffskalan för grovt olaga tvång. Förberedande gärningar kriminaliserades genom att försök och förberedelse till äktenskapstvång blev

straffbart samt genom det nya brottet vilseledande till tvångsäkenskapsresa i 4 kap. 4 d § brottsbalken. Sedan den 1 juli 2016 är även stämpling till äktenskapstvång kriminaliserat (prop. 2015/16:113, Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet).

Det finns ingen enhetlig definition av hedersrelaterad brottslighet. Enligt polisen rör det sig om brott riktade mot någon, vanligtvis en familjemedlem, som enligt gärningsmannens och övriga släktens eller gruppens uppfattning anses ha vanärat eller riskerar att vanära familjens heder. Brottslighetens motiv är att förhindra att hedern skadas eller förloras, alternativt att reparera eller återställa den skadade eller förlorade hedern. Ofta kan det vara flera, främst närstående män och kvinnor, som är involverade i att planera, besluta, sanktionera och utöva hedersrelaterat våld och förtryck.

Till hedersnormer hör uppfattningen att en familjs rykte och anseende är avhängigt kvinnliga familjemedlemmars kyskhet och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till dessa ideal. Kontroll av kvinnor och flickor utifrån hedersnormer sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och fysisk rörelsefrihet till styrning av val beträffande utbildning, arbete, äktenskap och skilsmässa. Det förekommer också att pojkar och unga män är utsatta för hot, kontroll och begränsningar samt äktenskapstvång som har sin bakgrund i hedersrelaterade normer. Hbtq-personer är en särskilt utsatt grupp i detta sammanhang.

I familjer som lever med hedersnormer är det oftast männen som bestämmer. Om en familj saknar manligt överhuvud, kan en äldre manlig släkting träda in. Ofta är det pojkar och yngre män som får i uppgift att bevaka och kontrollera sina syskon, speciellt systrar, och kusiner, ibland även sina mödrar, t.ex. om föräldrarna är skilda. Om de inte uppfyller förväntningarna om kontroll av familjens flickor och kvinnor kan de själva drabbas av våld och förtryck. Det innebär att när man talar om heder som ett motiv för brottet är det inte nödvändigtvis gärningsmannens motiv som åsyftas. Gärningsmannen kan tvärtom i sin tur vara tvingad att utföra gärningen för att undvika att själv bli utsatt för brottslig gärning och på så vis själv samtidigt vara både förövare och offer.

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett samhällsproblem som orsakar stort fysiskt och psykiskt lidande och som det är av yttersta vikt att samhället markerar med kraft mot. Flera initiativ har tagits för att öka kunskapen om problemet och minska dess omfattning.

Bland annat ingår hedersrelaterat våld och förtryck i den tioåriga nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor som antogs i november 2016 (se skrivelse 2016/17:10, Makt, mål och myndighet – feministisk politik för ett jämställt samhälle).

2014 års lagändringar ska utvärderas

Det behövs ytterligare åtgärder för att säkerställa ett starkt skydd mot barnäktenskap och tvångsäktenskap

Utgångspunkten i svensk äktenskapsrätt är sedan länge 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. Barn ska vara barn, få gå i skolan och leva i frihet från vuxenlivets ansvar. Barnäktenskap riskerar att begränsa barnets rättigheter enligt barnkonventionen, såsom rätten till utbildning, liv och utveckling.

Ingen ska heller tvingas att ingå äktenskap. I svensk rätt säkerställs detta bl.a. genom äktenskapsbalkens krav på båda parter samtidiga närvaro och vardera partens uttryck för sitt samtycke till äktenskapet (4 kap. 2 § första stycket första och andra meningarna äktenskapsbalken).

Barnäktenskap och tvångsäktenskap är emellertid komplexa företeelser, som inte sällan har anknytning till utlandet och som måste motarbetas på många fronter. I sammanhanget kan nämnas att Socialstyrelsen nyligen har reviderat handboken om socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och unga, bl.a. i den del som rör handläggning av ärenden med ensamkommande barn som uppges vara gifta. Socialstyrelsen har vidare i februari 2017 fått regeringens uppdrag att analysera socialtjänstens handläggning i ärenden som rör barn som kommer till Sverige och som uppges vara gifta. I uppdraget ingår att ta fram och sprida en förstärkt vägledning till kommunerna om handläggningen av dessa ärenden samt att ta fram och sprida information till barn som uppges vara gifta och deras närstående om gällande lagar och praxis, såsom förbud mot barn- och tvångsäktenskap, socialtjänstens uppdrag och barnets rätt till stöd och skydd. En annan viktig del i arbetet mot barnäktenskap och tvångsäktenskap är att det finns en effektiv och ändamålsenlig lagstiftning. Trots lagändringarna som genomfördes 2014 talar mycket för att den fak-

tiska förekomsten av barnäktenskap och tvångsäktenskap inte har minskat, utan om något ökat, bl.a. som en följd av det stora antalet asylsökande. Samtidigt kan det t.ex. konstateras att bara en person dömts för det nya brottet äktenskapstvång.

Även om de nya straffbestämmelserna endast har varit i kraft en kortare tid är det angeläget att nu utvärdera om de fått eller kan förväntas få avsedd effekt. Nedan följer en närmare redogörelse för de frågor som det finns särskild anledning att överväga inom ramen för en sådan utvärdering. Det finns också behov av att överväga ytterligare begränsningar av möjligheterna att erkänna utländska äktenskap, särskilt när det gäller barn som ingått äktenskap utomlands.

Ett starkare skydd mot barnäktenskap

Det finns inte någon enhetlig internationell reglering av minimiålder för äktenskap. Däremot rekommenderar bl.a. Europarådets parlamentariska församling 18 år som lägsta ålder för ingående av äktenskap, och FN:s kommitté för avskaffande av all slags diskriminering mot kvinnor såväl som FN:s kommitté för barnets rättigheter anser att åldersgränsen för äktenskap bör vara 18 år. I artikel 12 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och i artikel 23 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) regleras rätten för giftasvuxna män och kvinnor att ingå äktenskap. Som nämnts ovan togs möjligheten bort 2014 för barn att ansöka om dispens för att få ingå äktenskap i Sverige. I många länder, även i Norden och övriga Europa, finns det dock fortfarande möjligheter att ingå äktenskap före 18 års ålder.

Erkännande av äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag regleras i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap. Huvudregeln är att ett utländskt äktenskap erkänns i Sverige, om det är giltigt i den stat där det ingicks (1 kap. 7 §). Att ett utländskt äktenskap erkänns i Sverige innebär att det tillerkänns giltighet som ett äktenskap med alla de rättsverkningar som följer av ett sådant. Om äktenskapet inte erkänns saknar det rättsverkningar i Sverige. Ett nekat erkännande kan därmed få konsekvenser i familjerättsliga frågor – såsom bodelnings-

och arvsfrågor – och även beträffande t.ex. rätten till familjeåterförening enligt utlänningslagen (2005:716). I detta sammanhang kan även frågor om rätten till respekt för familjelivet enligt artikel 8 i Europakonventionen aktualiseras.

Tidigare gällde i Sverige en liberal ordning som innebar att det var enkelt, även för en person med stark anknytning till Sverige, att undvika ett äktenskapshinder enligt svensk lag genom att i stället ingå exempelvis ett barnäktenskap utomlands. Om äktenskapet i fråga ansågs strida mot grunderna för vår rättsordning, kunde dock ett erkännande vägras (s.k. *ordre public*, se 7 kap. 4 § 1904 års lag). För att motverka fall där omständigheterna typiskt sett var sådana att det fanns en risk att parterna hade agerat för att undvika äktenskapshinder i svensk lag infördes kompletterande bestämmelser 2004. 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. Som framgått ovan kan ett nekat erkännande få konsekvenser bl.a. i olika familjerättsliga frågor, och i vissa fall kan ett nekat erkännande leda till resultat som inte framstår som rimliga i det enskilda fallet. Samtidigt infördes därför också en möjlighet att göra undantag från erkännandeförbudet vid särskilda skäl (1 kap. 8 a § andra stycket 1904 års lag).

Det ansågs emellertid att det skulle föra för långt att låta förbudet mot erkännande omfatta äktenskap som ingåtts 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 utan tidigare anknytning till Sverige långt senare får hemvist här.

Också 2014 års lagändringar hade som främsta syfte att motverka att personer med anknytning till Sverige kringgår de svenska äktenskapshindren genom att resa utomlands för att gifta sig eller sända sina barn utomlands för att giftas bort. Utrymmet att göra undantag från erkännandeförbudet begränsades då ytterligare, till att gälla endast om det finns synnerliga skäl att erkänna äktenskapet. Även i det sammanhanget 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 2004 i huvudsak var riktig (se prop. 2013/14:208 s. 27 f.). Vid be-

dömningen av om ett äktenskap ingånget i strid med svenska äktenskapshinder, av parter som vid tidpunkten för äktenskapets ingående inte hade någon anknytning till Sverige, ska erkännas i Sverige, gäller därmed fortfarande den allmänna regeln om *ordre public*.

Sedan 2014 har frågan om erkännande av utländska barnäktenskap fått förnyad aktualitet, inte minst mot bakgrund av ett ökat antal asylsökande. Ett stort antal människor har sökt sig till Sverige från andra länder och många av dem som kommer hit är barn. En del av barnen har ingått äktenskap utomlands. Socialtjänsten och andra myndigheter kan ställas inför svåra överväganden i fråga om att ta till vara dessa barns bästa och samtidigt förhålla sig till att de har ingått äktenskap utomlands, och ibland också har egna barn.

I den allmänna debatten har kritik riktats mot att den civilrättsliga lagstiftningen inte erbjuder ett tillräckligt skydd för barn som redan har ingått äktenskap utomlands när de kommer hit. Barnombudsmannen har i en skrivelse till justitieministern uppgett att han anser att det är oacceptabelt att Sverige har olika måttstockar för huruvida ett äktenskap godkänns beroende på om barnet har sin hemvist i Sverige eller kommer hit som asylsökande. Barnombudsmannen föreslår mot bakgrund av FN:s konventioner om barnets rättigheter och om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor bl.a. lagändringar så att inga äktenskap som ingåtts av personer under 18 år erkänns i Sverige (Barnombudsmannens skrivelse dnr 3.5.1:0494/16).

Frågan om erkännande av äktenskap som ingåtts i enlighet med rättsordningen i ett annat land är således komplex. Ett nekat erkännande av ett utländskt äktenskap kan få långtgående konsekvenser för parterna och deras närstående, och utgångspunkterna för den gällande avgränsningen i fråga om betydelsen av anknytning till Sverige har fortfarande relevans. Barn som befinner sig här ska dock få det skydd de behöver. Lagändringarna 2014 innebär att det numera inte är tillåtet för barn att gifta sig här. 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 dock som utgångspunkt erkännas och utrymmet att vägra erkännande är enligt nuvarande lagstiftning alltför begränsat. Detta kan inte anses vara en tillfredsställande ordning när det handlar om barn som ingått äktenskap utomlands. 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 i denna fråga. Mot denna bakgrund bör regleringen avseende erkännande av utländska barnäktenskap skärpas.

Utredaren ska därför, med beaktande av internationella åtaganden på området,

- analysera och ta ställning till hur möjligheten att erkänna utländska barnäktenskap ytterligare bör begränsas och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar, samt
- 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.

Är den straffrättsliga lagstiftningen ändamålsenligt utformad?

De nya straffbestämmelserna har nu varit i kraft i drygt två år. Under 2015 polisanmäldes 48 brott gällande tvångsäktenskap, varav 37 rubricerades som äktenskapstvång och 11 som vilseledande till tvångsäktenskapsresa. Hittills har endast en person dömts för äktenskapstvång.

Det kan alltså konstateras att få polisanmälningar lett till åtal och fällande domar. En granskning som Åklagarmyndigheten gjort visar att nedläggningsbesluten har motiverats antingen med bevissvårigheter, t.ex. att det varit svårt att få målsäganden att medverka eller att han eller hon befinner sig utomlands, eller att det saknats anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har begåtts (Rapport juni 2016 – Granskning av ärenden angående äktenskapstvång, försök och förberedelse därtill samt vilseledande till tvångsäktenskapsresa, ÅM-A 2016/0359).

I sammanhanget ska nämnas att när Åklagarmyndigheten genomförde granskningen var äktenskapstvång straffbart på försöks- och förberedelsestadiet, medan kriminaliseringen inte omfattade stämpling. Sedan den 1 juli 2016 är också stämpling till äktenskapstvång kriminaliserat. Det innebär att vissa av de handlingar som nämns i rapporten som tidigare inte bedömts som straffbara förberedelse-

åtgärder möjligen nu skulle kunna vara att bedöma som straffbara som stämpling.

Det kan konstateras att det ofta är barn som utsätts för påtryckningar eller tvång att gifta sig, antingen genom att ingå ett rättsligt giltigt äktenskap eller genom att ingå en äktenskapsliknande förbindelse, ett s.k. informellt äktenskap, som i praktiken kan upplevas som lika bindande eller förpliktande som ett rättsligt giltigt äktenskap. Påtryckningar om att ingå ett rättsligt giltigt äktenskap eller att ingå en äktenskapsliknande förbindelse förekommer dessvärre från vårdnadshavare och andra vuxna i barns närhet. Att barn får vara barn och fredas från sådana påtryckningar är viktigt, och avgörande i relation till dem som har ansvar för vårdnaden om barnet. Samma sak gäller också i relation till f.d. vårdnadshavare som har försörjningsansvar för en ung person.

Frågan om det bör införas ett särskilt barnäktenskapsbrott har varit föremål för överväganden vid flera tillfällen. Det föreslogs bl.a. av Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (Ett stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap, SOU 2012:35). Regeringen gjorde emellertid bedömningen att ett sådant brott inte borde införas (prop. 2013/14:208). Enligt regeringen skulle de nya brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa också kunna betraktas som barnäktenskapsbrott och, trots att de inte tar fasta på alla former av inblandning i ett barnäktenskap, i hög grad komma att träffa de i praktiken förekommande fall som är värda att bestraffa (s. 70).

Det övergripande syftet med 2014 års straffbestämmelser var att fånga in alla straffvärda fall av äktenskap mot någons vilja, såväl rättsligt giltiga som informella äktenskap, samtidigt som de gärningar som inte bör föranleda straff lämnades utanför det straffbara området. Hur straffansvaret bäst ska avgränsas är emellertid en svår fråga som kan besvaras på olika sätt. Mot bakgrund bl.a. av att så få anmälningar har lett till åtal och fällande dom finns det anledning att utvärdera om 2014 års straffbestämmelser liksom det senare införda stämplingsbrottet har fått eller kan förväntas få avsedd effekt. Det finns vidare anledning att i detta sammanhang överväga om tvång att vara kvar i ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse bör omfattas av en reglering om äktenskapstvång. Även frågan om att införa ett särskilt barnäktenskapsbrott bör övervägas.

Utredaren ska därför

- genomföra en fördjupad granskning av domar och anmälda brott som inte lett till åtal eller som lett till åtal för andra brott, i syfte att analysera tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilse ledande till tvångsäktenskapsresa, inklusive de osjälvständiga brottsformerna av äktenskapstvång,
- uppmärksamma och analysera om det finns några särskilda tolkningsproblem eller andra svårigheter vid tillämpningen av straffbestämmelserna,
- ta ställning till om straffbestämmelserna bör förtydligas, utvidgas eller ändras på något annat sätt, och,
- vid behov lämna förslag till författningsändringar.

Bör det införas en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv?

Hedersmotiv kan redan i dag beaktas vid bedömningen av straffvärdet...

Motivet till ett brott är en faktor som ska beaktas vid bedömningen av brottets allvar. Enligt 29 kap. 1 § brottsbalken ska, vid bedömningen av ett brotts straffvärde, beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen har inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. I 29 kap. 2 § brottsbalken anges vidare i punktform olika omständigheter som vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas i försvårande riktning. Uppräkningen är endast exemplifierande. Flera av punkterna kan aktualiseras när det gäller brott med hedersmotiv. Det gäller särskilt punkterna 3 och 8, enligt vilka det särskilt ska beaktas om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig (3), eller om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person (8).

... men görs det i tillräcklig utsträckning?

Frågan om att införa en särskild straffskärpningsgrund för hedersmotiv har diskuterats vid ett flertal tillfällen. Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer gjorde t.ex. i betänkandet Våld i nära relationer – en folkhälsofråga (SOU 2014:49) bedömningen (s. 234 f.) att det behöver utredas närmare huruvida hedersrelaterade motiv för ett brott ska utgöra en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet enligt 29 kap. 2 § brottsbalken. Riksdagen har vidare som sin mening tillkännagett att regeringen bör se över lagstiftning som anknyter till hedersrelaterade brott (bet. 2015/16:JuU18, punkt 27, rskr. 2015/16:196).

Brott med hedersmotiv är allvarliga och det är därför angeläget att sådana motiv uppmärksammas såväl vid utredning som vid lagföring av brott. Redan i dag finns alltså möjligheter att beakta hedersmotiv och andra hedersrelaterade omständigheter vid straffvärdebedömningen (jfr vad som ovan sagts om 29 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken). De befintliga bestämmelserna är dock allmänt hållna och kan avse mycket varierade förhållanden. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om regleringen på ett tillräckligt tydligt sätt träffar brott med hedersmotiv. Vidare är det oklart i vilken utsträckning polis och åklagare utreder hedersmotiv och åberopar det som en försvårande omständighet samt i vilken utsträckning sådana omständigheter beaktas av domstolarna. Av rapporten Översyn av polisens verksamhet mot hedersrelaterad brottslighet framgår att hedersrelaterade brott är komplexa till sin natur och svåra att utreda samt att det finns utrymme för att förbättra utredningarna avseende sådana brott.

Utredaren ska därför

- genom att ta del av ett urval av hedersrelaterade ärenden och domar undersöka i vilken utsträckning hedersmotiv utreds och åberopas av polis och åklagare samt, när ansvarsfrågan prövas i domstol, på motsvarande sätt undersöka i vilken utsträckning sådana omständigheter beaktas av domstolarna,
- ta ställning till om det bör införas en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv i 29 kap. 2 § brottsbalken, och

- oavsett ställningstagande i sak när det gäller en sådan särskild straffskärpningsgrund lämna förslag på hur en bestämmelse bör utformas.

Ett effektivt arbete vid myndigheterna

Lagstiftningen utgör en viktig del i arbetet med att förebygga och bekämpa tvångsäktenskap och barnäktenskap. Men problematiken kräver också andra åtgärder. Hedersrelaterat våld och förtryck är ett samhällsproblem. Att identifiera och förebygga detta är ett arbete för många samhällsaktörer, bl.a. men inte enbart rättsväsendet. Tidigare undersökningar tyder på att den faktiska omfattningen av problemet med äktenskap mot någons vilja är betydligt större än vad statistiken över antalet anmälda brott ger vid handen. En del av problematiken ligger alltså i att brotten överhuvudtaget inte upptäcks och polisanmäls.

Flera åtgärder har vidtagits för att öka kunskapen om och förbättra metoderna i arbetet med ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck inklusive barn- och tvångsäktenskap. Regeringen har gett Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) i uppdrag (S2016/02759/JÄM) att genomföra informationsinsatser om jämställdhet och hälsa för asylsökande och nyanlända barn och unga som bl.a. tar upp frågor om heder och självbestämmanderätt i frågor om sexualitet och relationer. Länsstyrelsen i Östergötlands län har sedan 2005 haft ett flertal nationella regeringsuppdrag med syfte att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Exempelvis har länsstyrelsen etablerat ett nationellt kompetensteam som bl.a. driver en nationell stödtelefon.

Polismyndigheten har genomfört en översyn av sin verksamhet mot hedersrelaterade brott och tagit fram en handlingsplan för fortsatta åtgärder (Översyn av polisens verksamhet mot hedersrelaterad brottslighet, beslutad den 12 december 2016, dnr A.050.566/2016). Som en del i uppdraget ingick att göra en särskild genomlysning av ärenden om äktenskapstvång, vilseledande till tvångsäktenskapsresa och könsstympning. Av rapporten framgår att Polismyndigheten avser att vidta flera olika åtgärder i syfte att utveckla och höja kvaliteten i polisens arbetsmetoder och utredningsarbete.

I Åklagarmyndighetens granskning av ärenden om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa som anmälts till åklagare ingick att bedöma om det fanns behov av att vidta åtgärder för att dels utveckla och höja kvaliteten på brottsutredningarna, dels stärka myndighetssamverkan i övrigt. När det gäller kvaliteten på brottsutredningarna är Åklagarmyndighetens samlade bedömning att nedläggningsbesluten i de granskade ärendena framstår som riktiga, med några få undantag. Resultatet av granskningen visar även att det har förekommit en frekvent och överlag tillfredsställande samverkan mellan berörda myndigheter i de aktuella ärendena. Åklagarmyndigheten arbetar nu med att med utgångspunkt i resultatet av granskningen ta fram ett särskilt sådant stöd för åklagare i brottsutredningar om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa.

Det är tydligt att de brottsbekämpande myndigheterna möter betydande svårigheter när det gäller att utreda ärenden om äktenskapstvång. I olika sammanhang har också vikten av att belysa målsägandens situation under rättsprocessen i den här typen av ärenden lyfts fram. Det kan därför, trots det arbete som redan inletts på området, finnas behov av ytterligare åtgärder för att stärka kvaliteten och effektiviteten i brottsutredningarna för att i förlängningen bidra till ökad lagföring.

En förutsättning för att samhället ska kunna bekämpa hedersrelaterad brottslighet och ge brottsutsatta adekvat stöd och skydd är också att det finns en ändamålsenlig och fungerande samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer, samtidigt som ansvarsfördelningen mellan aktörerna är tydlig. Polismyndigheten, den tidigare nationella samordnaren mot våld i nära relationer och Länsstyrelsen i Östergötlands län har alla pekat på att myndigheternas samarbetsformer kan utvecklas, bl.a. när det gäller hanteringen av ärenden med en transnationell dimension. Länsstyrelsen i Östergötlands län har även framhållit att tydlig myndighetssamverkan kring stöd- och skyddsinsatser i ärenden där målsäganden är i en beroendeställning till de misstänkta är mycket viktig.

I arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck är det vidare angeläget att öka kunskapen om sådan brottslighet. I regeringens skrivelse Makt, mål och myndighet – feministisk politik för ett jämställt samhälle (skr. 2016/17:10) bedöms att omfattningen av mäns våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, över tid behöver

följas upp på ett mer heltäckande och strukturerat sätt på nationell nivå. Bland annat i syfte att ge en bild av hur många barn som redan har ingått äktenskap utomlands när de kommer hit har Socialstyrelsen nyligen fått regeringens uppdrag att göra en nationell kartläggning av omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive barn- och tvångsäktenskap bland nyanlända ensamkommande barn i Sverige (S2017/01221/JÄM). Det finns också anledning att se över möjligheterna att föra statistik över de brott som kommer till rättsväsendets kännedom för att öka kunskapen om dessa brott och hanteringen av dem i rättsväsendet.

Utredaren ska därför

- följa det pågående utvecklingsarbetet inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten och, mot bakgrund av vad som i övrigt framkommer i utredningen, bedöma om det bör vidtas ytterligare åtgärder från myndigheternas eller regeringens sida för att öka förutsättningarna för lagföring för brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa,
- undersöka hur samverkan mellan olika berörda myndigheter fungerar, om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är tydlig och ändamålsenligt utformad samt om det finns luckor mellan myndigheternas fastställda ansvarsområden,
- vid behov lämna förslag på åtgärder för att utveckla samverkan mellan myndigheterna och tydliggöra ansvar och befogenheter, och
- analysera möjligheterna att föra statistik över hedersrelaterade brott och, om det bedöms möjligt, föreslå hur sådan statistik skulle kunna tas fram.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med Europakonventionen och om förslagen har betydelse för något av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter ska konsekvenserna i detta avseende anges. Även andra internationella åtaganden av relevans för frågor som omfattas av uppdraget ska beaktas. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Utredaren ska också ha ett barnrättsperspek-

tiv, där barns och ungas egna åsikter och erfarenheter beaktas. Vidare ska all statistik som utredaren redovisar vara köns- och åldersuppdelad. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män enligt 15 § kommittéförordningen ska detta motiveras.

För det fall utredaren lämnar förslag som innebär kostnadsökningar för det allmänna ska förslag till finansiering lämnas.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från berörda företrädare för domstolarna, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Migrationsverket, Skatteverket, Socialstyrelsen och Barnombudsmannen samt Länsstyrelsen i Östergötlands län och vid behov andra myndigheter och organisationer som kan vara berörda. Vidare ska en parlamentarisk referensgrupp inrättas.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Den del av uppdraget som avser erkännande av utländska barnäktenskap ska redovisas i ett delbetänkande senast den 6 december 2017. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 september 2018.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2017:78

Tilläggsdirektiv till Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv (Ju 2017:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 29 juni 2017

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv ska utöver vad som framgår av redan beslutade kommittédirektiv (dir. 2017:25)

- analysera och ta ställning till möjligheterna att införa mer effektiva verktyg för att förebygga och förhindra att personer med anknytning till Sverige tvingas ingå äktenskap eller könsstympas utomlands, såsom omhändertagande, återkallelse och spärr av pass samt utfärdande av reseförbud i skyddande syfte, liksom åtgärder för att framtvinga eller underlätta ett återförande till Sverige av den utsatta personen,
- analysera och ta ställning till hur samverkan mellan rättsväsendets myndigheter, socialtjänsten, skolan och utrikesförvaltningen i ärenden om tvångsäktenskap med internationella inslag kan utvecklas och arbetsmetodiken förbättras,
- analysera och ta ställning till hur arbetsmetodiken kan förbättras och samverkan utvecklas mellan berörda aktörer i ärenden om könsstympning, och

- lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag till andra åtgärder.

Uppdraget ska fortfarande slutredovisas senast den 1 september 2018.

Utredningens nuvarande uppdrag

Regeringen gav den 9 mars 2017 en särskild utredare i uppdrag att undersöka om det finns behov av åtgärder i syfte att säkerställa ett starkt skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv (dir. 2017:25). Utredaren ska bl.a. analysera och ta ställning till hur möjligheten att erkänna utländska barnäktenskap ytterligare bör begränsas, utvärdera tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa, undersöka i vilken utsträckning hedersmotiv beaktas av polis, åklagare och domstolar, ta ställning till om det bör införas en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv i 29 kap. 2 § brottsbalken, följa det pågående utvecklingsarbetet inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten och bedöma om det bör vidtas ytterligare åtgärder för att öka förutsättningarna för lagföring för brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa, undersöka hur samverkan mellan olika berörda myndigheter fungerar samt lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Bakgrund

Den internationella dimensionen av tvångsäktenskap och könsstympning

Tvångsäktenskap och könsstympning är specifika företeelser som har sin grund i bl.a. föreställningen om att mäns och familjers heder är avhängig kvinnors och flickors sexualitet (skr. 2007/08:39). I ärenden avseende tvångsäktenskap och könsstympning är den internationella dimensionen ofta en viktig komponent. De personer som sanktioneras och utför brottsliga handlingar av detta slag kan finnas både i Sverige och utanför landets gränser. Ett flertal svårigheter kan kopplas till den internationella dimensionen, bl.a. myndigheternas begränsade handlingsutrymme i sådana ärenden, bevisvärigheter vid

brott begångna i utlandet och bristande samverkan mellan berörda myndigheter och organ.

Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet (Brå) polisanmäldes under 2016 totalt 71 brott avseende äktenskapstvång och vilsledande till tvångsäktenskapsresa, samt 27 brott avseende könsstypning av kvinna. Anmälningssstatistiken är dock ingen tillförlitlig källa när det gäller utvecklingen av den faktiska utsattheten för dessa brott. Till den nationella stödtelefonlinje som drivs av Nationella kompetensteamet vid Länsstyrelsen i Östergötlands län har det sedan inrättandet den 13 mars 2014 till och med den 31 december 2016 kommit in ärenden om bl.a. tvångsäktenskap och könsstypning som rör hundratals personer. Majoriteten av dem var under 18 år, dvs. barn. Länsstyrelsens uppfattning är att problemet ökar i omfattning. När det gäller specifikt bortförande ur Sverige, alternativt risk eller oro för det, har det under samma period kommit in ärenden som rör totalt 118 personer. Av dem har 79 blivit bortförda utomlands. Åtminstone 61 av de bortförda var under 18 år. Till allra största del har det handlat om flickor och kvinnor, även om det också förekommit att pojkar och män har utsatts. De bortförda barn och unga som länsstyrelsen har fått kännedom om genom stödtelefonen har i de allra flesta fall varit kända av socialtjänsten och i många av ärendena har även polisen varit involverad (Länsstyrelsen i Östergötlands län, Nationella kompetensteamet, 2017). Eftersom mörkertalet sannolikt är stort, talar mycket för att det verkliga antalet personer med anknytning till Sverige som utomlands tvingas att ingå äktenskap eller könsstypas är betydligt större.

Enligt Länsstyrelsen i Östergötlands län utsätts de personer som vilsledds att resa ut ur Sverige eller med tvång förs ur landet för att ingå äktenskap ofta även för andra former av övergrepp, t.ex. våldtäkt mot barn och misshandel. Dessa brottsoffers situation är i många fall mycket utsatt och svår. Eftersom myndigheterna många gånger har begränsade möjligheter att agera vilar ett stort ansvar på enskilda individer att skydda sig själva. Att en så stor andel av de personer som utsätts för tvångsäktenskap och könsstypning är barn gör det än mer angeläget att vidta kraftfulla åtgärder för att förhindra denna brottslighet. Då de utsatta oftast är barn eller ungdomar och gärningspersonerna tillhör deras närstående krets finns i många fall ett behov av socialt stöd i dessa ärenden.

Att det finns brister och utvecklingsmöjligheter när det gäller den internationella dimensionen av tvångsåktenskap och könsstympning har nyligen påtalats av Länsstyrelsen i Östergötlands län, bl.a. i en skrivelse till Justitiedepartementet (Ju2016/04832/Å). Även Polismyndigheten (Uppföljning av regeringens jämställdhetsmål på rättsväsendets område, 2016) och organisationer i det civila samhället, bl.a. Rädda Barnen, har framfört liknade synpunkter. Vidare har länsstyrelsen nyligen föreslagit att regeringen ska uppdra åt en särskild myndighet att främja myndigheternas förmåga att agera i ärenden om bortförda barn och unga. Uppdraget bör enligt länsstyrelsen bl.a. ta sikte på förebyggande åtgärder och stärkta möjligheter att agera för att återföra bortförda barn och unga till Sverige (Länsstyrelsen i Östergötlands län, Nationella kompetensteamet, 2017).

Behovet av ett utvidgat uppdrag

När det finns en påtaglig risk för eller indikationer på att en person med anknytning till Sverige kan komma att tvingas ingå äktenskap eller utsättas för könsstympning utomlands är det av största vikt att en resa med det syftet så långt det är möjligt kan förhindras. Ett viktigt skäl till det är att svenska myndigheter har begränsade möjligheter att agera i utlandet, när ett bortförande redan har skett. Det gäller särskilt när det är fråga om personer vars svenska medborgarskap inte erkänns eller som endast har uppehållstillstånd i Sverige och är medborgare i det land som de förts till. Preventiva åtgärder kan därför behöva vidtas redan i Sverige. I de fall där en sådan resa har skett genom vilseledande eller tvång behöver myndigheterna även kunna agera mer aktivt i förhållande till vårdnadshavare eller andra nära anhöriga som är kvar i Sverige för att underlätta ett återförande hit.

Enligt nuvarande ordning finns vissa möjligheter att ingripa med tvångsåtgärder för att förhindra att personer med anknytning till Sverige tvingas ingå äktenskap eller könsstymplas utomlands. Sådana tvångsåtgärder kan riktas mot såväl utsatta personer som misstänkta förövare. Exempelvis kan socialnämnden under vissa förutsättningar fatta ett beslut om omhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Vidare finns vissa möjligheter att ingripa med straffprocessuella tvångsmedel, t.ex. an-

hållande och häktning, mot brottsmisstänkta personer vid ett bortförande mot någons vilja. I dagsläget svarar de möjligheter som finns dock inte i tillräcklig utsträckning upp mot de behov som finns.

Tilläggsuppdraget

Nya och mer effektiva verktyg för att förebygga och förhindra tvångsäktenskap och könsstympning utomlands

I dagsläget finns i Sverige begränsade rättsliga möjligheter att ingripa med tvångsåtgärder för att förebygga och förhindra att personer med anknytning till Sverige tvingas ingå äktenskap eller könsstymmas utomlands. Detsamma gäller för att framtvunga eller underlätta ett återförande till Sverige av en utsatt person.

I vissa länder finns större möjligheter att agera förebyggande och att verka för ett återförande av den utsatta personen. I exempelvis Storbritannien kan en domstol vid misstanke om ett förestående tvångsäktenskap, efter ansökan av polis, barnet eller den unge eller en anhörig, utfärda en särskild skyddsorder, Forced Marriage Protection Order. Inom ramen för en sådan skyddsorder fattas beslut om de åtgärder som domstolen finner nödvändiga för att förhindra ett tvångsäktenskap. Exempel på sådana åtgärder är omhändertagande av pass, beslut om utreseförbud eller kontaktförbud eller beslut om åtgärder för att förmå familjemedlemmar att avslöja var en person som riskerar att utsättas för tvångsäktenskap befinner sig. Beslutet kan riktas mot den som misstänks vara delaktig i att planera ett tvångsäktenskap eller som på annat sätt medverkar till tvångsäktenskapet. Motsvarande möjligheter finns även när det gäller misstanke om förestående könsstympning.

Mot den bakgrunden anser regeringen det vara motiverat att utredningen undersöker om och hur möjligheterna kan förbättras för svenska myndigheter att ingripa med tvångsåtgärder för att förebygga och förhindra att personer med anknytning till Sverige tvingas ingå äktenskap eller könsstymmas utomlands, liksom att framtvunga eller underlätta ett återförande till Sverige av den utsatta personen. En fråga som i det sammanhanget förtjänar särskild uppmärksamhet rör möjligheterna att omhänderta eller tillfälligtvis återkalla ett pass för att därigenom försvåra eller förhindra tvångsäktenskap eller könsstympning utomlands. Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är varje

svensk medborgare tillförsäkrad rörelsefrihet innebärande frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Även artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen), som reglerar rätten att fritt röra sig, är av relevans i detta sammanhang. Svenska medborgares rätt att på ansökan få ett pass hänger samman med den grundläggande rättigheten att fritt få passera Sveriges gränser som föreskrivs i 2 kap. 7 och 8 §§ regeringsformen. Friheten att förflytta sig inom riket och att lämna det får dock under vissa förutsättningar inskränkas genom lag. De enda omständigheter som kan leda till passhinder eller passåterkallelse är de som framgår av passlagen (1978:302). Det är passmyndigheten som beslutar om passhinder eller passåterkallelse. Den nuvarande regleringen om passhinder eller passåterkallelse syftar bl.a. till att förhindra att en brottsmisstänkt person undandrar sig lagföring eller verkställighet av straff i Sverige och är inte tillämplig i de situationer det nu är fråga om. Utöver detta kan en domstol i vissa fall besluta om reseförbud som ett alternativ till häktning för en brottsmisstänkt person. Ett sådant beslut kan av domstolen kompletteras med ett villkor om att den misstänkte ska lämna ifrån sig sitt pass. Skyldigheten omfattar endast den misstänkte och kan inte åläggas t.ex. en familjemedlem. I dagsläget kan alltså varken reglerna om passhinder, passåterkallelse eller reseförbud tillämpas i skyddande syfte för en person som riskerar tvångsåktenskap eller könsstympning utomlands. Vidare är det i dagsläget inte möjligt att spärra passet för en utsatt person, i syfte att avbryta en pågående utlandsresa som vidtas för att genomföra tvångsåktenskap eller könsstympning.

Frågan om socialnämndens befogenheter angående ett barns eller en ungdoms pass berördes av Utredningen om stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap (Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap, SOU 2012:35). Enligt utredningen bör socialnämnden, när det kan befaras att vårdnadshavaren till någon som är omhändertagen eller vårdas enligt LVU har för avsikt att föra den unge ur landet, förfoga över effektiva verktyg för att förhindra detta. Utredningen övervägde därför att lägga fram ett lagförslag om möjlighet för socialnämnden att bl.a. begära återkallelse eller omhändertagande av den unges pass. Enligt utredningen aktualiserar dock frågorna en rad situationer som låg utanför utredningsuppdraget. Vidare anfördes att frågorna rör ingrepp i vårdnadshavaransvaret,

som kräver särskilda överväganden. Det bedömdes som angeläget att frågorna utreds i ett bredare sammanhang (SOU 2012:35 s. 429).

Mot denna bakgrund bör nu frågan om socialnämndens eller andra myndigheters befogenheter angående den unges pass i dessa situationer bli föremål för en grundlig genomlysning, där noggranna överväganden avseende proportionalitet ska göras, liksom för- och nackdelar och eventuella konsekvenser av möjliga alternativ ska belysas. Genomlysningen och eventuella förslag om förändringar i socialnämndens ansvar eller befogenheter ska, i den utsträckning de berör barn och unga, utgå från nämndens grundläggande uppdrag att förebygga och förhindra att barn och unga far illa.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till möjligheterna att införa mer effektiva verktyg för att förebygga och förhindra att personer med anknytning till Sverige tvingas ingå äktenskap eller könsstympas utomlands, såsom omhändertagande, återkallelse och spärr av pass samt utfärdande av reseförbud i skyddande syfte, liksom åtgärder för att framtvunga eller underlätta ett återförande till Sverige av den utsatta personen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utvecklad myndighetssamverkan och förbättrad arbetsmetodik i ärenden om tvångsäktenskap och könsstympning med internationella inslag

Utredningen ska enligt det nuvarande uppdraget bl.a. undersöka hur samverkan mellan berörda myndigheter fungerar (dir 2017:25). Uppdraget i denna del tar dock framför allt sikte på nationella förhållanden.

Internationella ärenden om tvångsäktenskap involverar en rad myndigheter och andra offentliga organ, bl.a. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och socialtjänsten. Vidare kan skolan, hälso- och sjukvården, utrikesförvaltningen samt frivilligorganisationer på olika sätt vara inblandade. Även ärenden om könsstympning involverar en rad olika aktörer. I likhet med vad som 2012 framhölls av Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap är behovet av en effektiv och ändamålsenlig samverkan mellan berörda aktörer särskilt framträdande i ärenden om tvångsäktenskap

med internationella inslag. Detsamma gäller i liknande ärenden om könsstympning. Utredningen konstaterade brister i samverkan mellan Utrikesdepartementet, dåvarande Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Socialstyrelsen i de internationella ärendena (SOU 2012:35 s. 444). Även Polismyndigheten har anfört att myndighetens verksamhet behöver utvecklas, bl.a. avseende internationell rättshjälp och bevissäkring (Översyn av polisens verksamhet gällande hedersrelaterade brott, 2016). Vidare har Länsstyrelsen i Östergötlands län, bl.a. i ovan nämnda skrivelse till Justitiedepartementet, anfört att arbetsmetodiken kan behöva ses över och utvecklas utifrån hur arbetet är organiserat och bedrivs i Storbritannien och Norge. Regeringen anser mot den bakgrunden att de internationella aspekterna på ett tydligare sätt behöver inkluderas i utredningens uppdrag om berörda aktörers förmåga till samverkan i ärenden om tvångsäktenskap och könsstympning.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur samverkan mellan rättsväsendets myndigheter, socialtjänsten, skolan och utrikesförvaltningen i ärenden om tvångsäktenskap med internationella inslag kan utvecklas och arbetsmetodiken förbättras,
- analysera och ta ställning till hur arbetsmetodiken kan förbättras och samverkan utvecklas mellan berörda aktörer i ärenden om könsstympning, och
- vid behov lämna förslag till författningsändringar eller andra åtgärder i detta syfte.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver vad som framgår av de tidigare beslutade direktiven ska utredaren även redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till regeringsformen.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

För genomförandet av uppdraget gäller vad som framgår av de tidigare beslutade direktiven. Utredaren ska därutöver även samråda med och inhämta upplysningar från Utrikesdepartementet och Statens

skolverk. Utredaren är fri att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med uppdraget.

Uppdraget ska fortfarande slutredovisas senast den 1 september 2018.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottstatlag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalagring – brottsbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. Fi.
78. En sammanhållen budgetprocess. Fi.
79. Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. Ku.

80. Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. Ju.
81. Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. N.
82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. A.
83. Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? Fi.
84. Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. Ju.
85. Rekrytering av framtidens domare. Ju.
86. Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. Ju.
87. Finansiering, subvention och prisättning av läkemedel – en balansakt. S.
88. Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku
89. Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. Ju.
90. Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. Ju.
91. Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering. U.
92. Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. Ku.
93. Klarlagd identitet. Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. Ju.
94. Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. Fi.
95. Ett land att besöka. En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring. N.
96. Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap. Ju.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]
- Vägledning för framtidens arbetsmarknad. [82]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalförvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtalsamverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]
- Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? [83]
- Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. [94]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalog. [29]
- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpasageraravgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]
- Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]

Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]

Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]

Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. [74]

Datalagring – brottsbekämpning och integritet. [75]

Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. [80]

Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. [84]

Rekrytering av framtidens domare. [85]

Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. [86]

Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. [89]

Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. [90]

Klarlagd identitet.
Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. [93]

Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap. [96]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Våldsbejakande extremism.
En forskarantologi. [67]

Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. [79]

Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [88]

Transpersoner i Sverige.

Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. [92]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner
– en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Bostäder på statens mark
– en möjlighet? [71]

En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Rättslig översyn
av skogsvårdslagstiftningen. [81]

Ett land att besöka.
En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring. [95]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan
för vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och
effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen.
[43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.
Förslag för ett långsiktigt arbete för en
god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård.
Förutsättningar för en lärande hälso-
och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan
och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Dataskydd inom Socialdepartementets
verksamhetsområde – en anpassning
till EU:s dataskyddsförordning. [66]

Enhetliga priser på receptbelagda
läkemedel. [76]

Finansiering, subvention och prissättning
av läkemedel – en balansakt. [87]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och
enklare system för tillträde till hög-
skoleutbildning. [20]

Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och
likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning
och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och
utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling
för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre
skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet
till gymnasiet. [54]

Nationella minoritetsspråk i skolan
– förbättrade förutsättningar till
undervisning och revitalisering. [91]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]

Marknadskontrollmyndigheter
– befogenheter och
sanktionsmöjligheter. [69]



® Wolters Kluwer

106 47 Stockholm Tel 08-598 191 90 kundservice@wolterskluwer.se www.wolterskluwer.se

ISBN 978-91-38-24717-4 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB
Foto: frender
Bildbearbetning: Agneta S Öberg