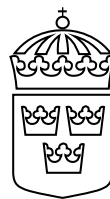


Regeringens proposition

2017/18:288



Förbud mot erkännande av utländska barnäktenskap

Prop.
2017/18:288

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 23 augusti 2018

Stefan Löfven

Heléne Fritzon
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen skärpta regler för erkännande av utländska barnäktenskap.

Regeringen föreslår en ny huvudregel om att inga utländska barnäktenskap ska erkännas i Sverige. Förbudet ska gälla oavsett parternas anknytning hit när äktenskapet ingicks eller deras ålder vid tidpunkten för erkännandeprovningen. Undantag ska aldrig kunna göras om någon av parterna alltjämt är under 18 år.

Barnäktenskap är en skadlig sedvänja som måste motverkas. Den som är under 18 år får inte under några omständigheter ingå äktenskap i Sverige. I många andra länder är det däremot tillåtet med barnäktenskap. Lagförslaget syftar till att säkerställa att alla som befinner sig i Sverige skyddas mot barnäktenskap. Det syftar också till att motverka förekomsten av barnäktenskap här i landet genom att tydligt ange att sådana äktenskap inte accepteras.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Stärkt skydd mot barnäktenskap	6
5	Ett förbud mot erkännande av utländska barnäktenskap	11
6	För barn ska erkännandeförbudet gälla utan undantag	23
7	Myndigheternas prövning	29
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	31
9	Konsekvenser	33
10	Författningskommentar	34
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap (SOU 2017:96)	37
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	44
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	45
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	46
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 augusti 2018	49

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2017/18:288

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap.

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 förmynderskap¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

8 a §²

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

1. om någon av parterna var under 18 år vid tidpunkten för äktenskapets ingående,

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

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

3. om det är sannolikt att *äktenskapet* 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.

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

Första stycket gäller inte om *båda parterna är över 18 år och* det finns synnerliga skäl att erkänna äktenskapet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Äldre bestämmelser gäller för äktenskap som har ingåtts före ikraftträdandet. Detta gäller dock inte om frågan om erkännande prövas innan båda parterna har fyllt 18 år.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1971:797.

² Senaste lydelse 2014:379.

Regeringen beslutade den 9 mars 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka om det finns behov av åtgärder i syfte att säkerställa ett starkt skydd mot barnnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv (dir. 2017:25). I uppdraget ingick att, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag till författningsändringar som innebär att utländska barnäktenskap inte ska erkännas om minst en av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige. Den 29 juni 2017 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv som innebär att den särskilda utredaren även ska analysera och ta ställning till den internationella dimensionen av tvångsäktenskap och könsstympning, bl.a. möjligheterna att införa mer effektiva verktyg för att förebygga och förhindra att personer tvingas ingå äktenskap utomlands (dir. 2017:78).

Utredningen om starkare skydd mot barnnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv överlämnade i december 2017 delbetänkandet Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap (SOU 2017:96) som avser den del av uppdraget som rör erkännande av utländska barnäktenskap. Övriga delar av utredningens uppdrag, där det bl.a. ingår att utvärdera tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och ta ställning till om det bör införas en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv, ska redovisas senast den 1 september 2018. En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 1* och utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Delbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (Ju2017/09578/L2).

Frågan om erkännande av utländska barnäktenskap har varit föremål för behandling i riksdagen. I mars 2017 uttalade riksdagen i ett tillkännagivande att regeringen snarast möjligt bör återkomma till riksdagen med lagförslag som innebär att möjligheten att i undantagsfall erkänna barnäktenskap och tvångsäktenskap begränsas ytterligare (bet. 2016/17:CU10 punkt 1, rskr. 2016/17:189). I mars 2018 uttalade riksdagen i ett tillkännagivande att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett lagförslag som innebär att ett äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag aldrig ska erkännas i Sverige, om minst en av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige (bet. 2017/18:CU8 punkt 1, rskr. 2017/18:192). Genom förslagen i denna proposition anser regeringen att de delar av riksdagsskrivelserna som avser de aktuella tillkännagivandena är slutbehandlade.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 31 maj 2018 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som är likalydande med förslaget i propositionen. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Av yttrandet framgår att Lagrådet inte kan tillstyrka förslaget. Lagrådets synpunkter avser främst frågor om huruvida förslaget kan förväntas tillgodose angivna syften och förslagets förenlighet med Europakonventionen och unionsrätten. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitten 4–7.

Regeringens bedömning: Skyddet mot barnäktenskap bör stärkas ytterligare genom att utrymmet att erkänna sådana utländska äktenskap begränsas.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I stort sett alla remissinstanser, bl.a. *Skatteverket*, *Barnombudsmannen*, *Socialstyrelsen*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Rädda Barnen* och *Svenska FN-förbundet*, delar utredningens bedömning eller invänder inte mot den. Flera remissinstanser framhåller särskilt vikten av att alla barn, oavsett härkomst, som befinner sig i Sverige ska åtnjuta samma skydd mot barnäktenskap. Den enda remissinstans som ifrågasätter behovet av att ytterligare begränsa utrymmet att erkänna utländska barnäktenskap är *Riksföreningen Gode Män Vårdnadshavare*.

Några remissinstanser, däribland, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Folkhälsomyndigheten*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Rädda Barnen*, understryker svenska myndigheters ansvar för barns välmående och skydd samt för att identifiera barn och unga vuxna som far illa eller riskerar att fara illa. Dessa remissinstanser framhåller också behovet av kompetenshöjande insatser och en välfungerande samverkan mellan berörda myndigheter. *Jämställdhetsmyndigheten* anser att berörda myndigheter bör utarbeta konkreta och gemensamma rutiner för att tillgodose att barn får det stöd och skydd som de har rätt till. Flera remissinstanser, bl.a. *Malmö kommun*, *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige* och *Varken hora eller kuvad*, påtalar vikten av att sprida information till enskilda i Sverige och utomlands om vad som gäller enligt svensk lag angående barnäktenskap och om enskildas rätt till stöd och skydd. Bland andra *Tjejers Rätt I Samhället*, *Sveriges Kvinnolobby* och *Kvinnors rätt* anser att också problemen kring s.k. informella äktenskap bör ses över.

Skälen för regeringens bedömning

Regler om erkännande av utländska äktenskap och tidigare reformer

I denna proposition behandlas frågan om hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap. Med ett sådant äktenskap avses ett äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag när minst en av parterna var under 18 år. Äktenskapet upphör inte att vara ett barnäktenskap när båda parterna har blivit vuxna.

I Sverige får den som är under 18 år inte ingå äktenskap (2 kap. 1 § äktenskapsbalken). Åldersgränsen utgör ett s.k. äktenskapshinder och sedan möjligheten att få dispens från ålderskravet togs bort 2014 gäller detta hinder utan undantag.

Det är upp till varje enskild stat att avgöra vilka regler som ska gälla för att ingå äktenskap i den egna staten. I en internationell kontext hanterar andra stater dessa äktenskap genom regler om erkännande av utländska äktenskap. För svensk del finns sådana regler i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap (1904 års lag). Enligt den lagen är utgångspunkten att ett äktenskap

som ingåtts enligt utländsk lag erkänns i Sverige, om det är giltigt i den stat där det ingicks (1 kap. 7 §). Att ett utländskt äktenskap erkänns innebär att det tillerkänns giltighet som ett äktenskap med alla de rättsverkningar som följer av ett sådant. Om äktenskapet inte erkänns i Sverige, saknar det rättsverkningar här. Parterna betraktas då som ogifta i Sverige men gifta i en annan stat (s.k. haltande äktenskap).

Att Sverige som utgångspunkt erkänner utländska äktenskap bygger på en grundläggande princip i den internationella privaträtten om att respektera andra staters rättsordningar och gällde tidigare i stort sett utan undantag. Under 2000-talet har dock flera begränsningar i utrymmet att erkänna utländska äktenskap (erkännandeförbud) införts i 1 kap. 8 a § i 1904 års lag. Sedan 2004 gäller att utländska tvångsäktenskap och äktenskap som har ingåtts i strid mot svenska äktenskapshinder inte erkänns i Sverige. Sistnämnda förbud, som alltså omfattar barnäktenskap, gäller dock endast om minst en av parterna hade anknytning till Sverige när äktenskapet ingicks. Syftet med att införa ett förbud att erkänna äktenskap som har ingåtts i strid mot svenska äktenskapshinder var i första hand att motverka ett kringgående av de svenska reglerna (prop. 2003/04:48 s. 25 f.). Eftersom ett nekat erkännande kan få betydande konsekvenser för parterna, infördes också en möjlighet att göra undantag från förbudet vid särskilda skäl.

De åtgärder som vidtogs 2004 ansågs dock inte tillräckliga för att effektivt motverka barnäktenskap och tvångsäktenskap. För att ytterligare stärka det civilrättsliga och straffrättsliga skyddet mot sådana äktenskap genomfördes därför 2014 flera lagändringar. Det infördes bl.a. två nya brott, *äktenskapstvång* och *vilseledande till tvångsäktenskapsresa* (4 kap. 4 c och 4 d §§ brottsbalken). Vidare skärptes reglerna om erkännande av utländska barnäktenskap och tvångsäktenskap. Skärpningen innebär att det för att kunna göra undantag från förbudet att erkänna vissa sådana äktenskap krävs synnerliga skäl. Dessutom utvidgades erkännandeförbudet i 1 kap. 8 a § i 1904 års lag till att omfatta utländska s.k. fullmaktsäktenskap.

Däremot erkänns i Sverige alltjämt utländska barnäktenskap där parterna vid äktenskapets ingående saknar anknytning hit. Det ansågs 2004 att föra för långt att låta ett erkännandeförbud 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 beaktande (prop. 2003/04:48 s. 29 f.). I samband med lagändringarna 2014 ansåg den dåvarande regeringen att det inte fanns anledning att förändra denna ordning (prop. 2013/14:208 s. 28). För tvångsäktenskap gäller däremot ett erkännandeförbud oavsett parternas anknytning till Sverige vid äktenskapets ingående.

För de barnäktenskap som inte omfattas av förbudet finns ändå en viss möjlighet att neka erkännande om det är uppenbart oförenligt med grunderna för den svenska rättsordningen (svensk ordre public, 7 kap. 4 § i 1904 års lag). I kravet på uppenbarhet ligger att ordre public-förbehållet ska användas restriktivt och inte komma i fråga annat än i mycket speciella fall (se bl.a. rättsfallet NJA 1986 s. 690). Exempel på fall då förbehållet kan tillämpas är då ett äktenskap har ingåtts av någon som är mycket ung (prop. 2003/04:48 s. 25). Av praxis framgår att detta har ansetts vara fallet när den ena parten varit under 15 år vid äktenskapets ingående.

Som bl.a. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* påpekar måste det vid sidan av lagstiftning även finnas andra mekanismer som utgör ett skydd för framför allt barn och unga vuxna som har ingått barnäktenskap. Regeringen vill i detta sammanhang, i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser, understryka svenska myndigheters ansvar för barns välmående och för att identifiera samt ge stöd och skydd åt barn och unga vuxna som far illa eller riskerar att fara illa. Det är viktigt att de myndigheter som möter personer som har ingått barnäktenskap har tillräckliga kunskaper om målgruppen och den kontext som dessa personer kan leva i. Vidare måste det, som bl.a. *Jämställdhetsmyndigheten* framhåller, finnas en välfungerande samverkan mellan dessa myndigheter i frågor som rör barnäktenskap.

Regeringen prioriterar dessa frågor högt och ser allvarligt på problemen med barnäktenskap, tvångsäktenskap och kringliggande frågor om hedersrelaterat våld och förtryck. Regeringen bedriver därför ett aktivt arbete på området och har tagit flera initiativ för att öka kunskapen om och motverka dessa problem. Bland annat gav regeringen i februari 2017 Socialstyrelsen i uppdrag att göra en fördjupad analys av socialtjänstens handläggning av ärenden som rör barn som kommer till Sverige och uppges vara gifta och att ta fram och sprida en förstärkt vägledning till socialtjänsten (S2017/01011/FST). Som bl.a. *Malmö kommun* och *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige* framhåller är det viktigt att enskilda i Sverige och utomlands får information om vad som gäller angående barnäktenskap i svensk lag, barns rättigheter och rätten till stöd och skydd. I det uppdrag som Socialstyrelsen har fått av regeringen ingår därför även att ta fram och sprida sådan information.

Regeringen har också beslutat om en tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor där bl.a. problem kopplade till hedersrelaterat våld och förtryck ingår (skr. 2016/17:10). Några konkreta åtgärder som omfattas av strategin är att stärka det förebyggande arbetet mot hedersnormer, att göra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive barn- och tvångsäktenskap, och att ta fram en standardiserad bedömningsmetod för arbete med våldsutsatta kvinnor och flickor i en hederskontext. Länsstyrelsen i Östergötlands län har vidare fått i uppdrag av regeringen att nationellt motverka hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive barnäktenskap (S2017/07421/JÅM). Som ett led i att stärka barns rättigheter har riksdagen i juni 2018 på förslag av regeringen beslutat att ge FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ställning som svensk lag (prop. 2017/18:186 och bet. 2017/18:SoU25). Se vidare om barnkonventionen nedan.

I detta sammanhang kan det dessutom framhållas att Migrationsverket, utifrån sin rapport *"Är du gift?" Utredning av handläggning av barn som är gifta när de söker skydd i Sverige* (2016) har tagit fram en rutinbeskrivning, en s.k. standard, för handläggning av asylärenden för barn som är gifta eller lever under äktenskapsliknande förhållanden. Syftet med standarden är att säkerställa barnets rättigheter i asylprocessen och att skapa förutsättningar för att tidigt identifiera barn i behov av hjälp och stöd.

I utredningens återstående uppdrag ingår bl.a. att utvärdera tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till

tvångsäktenskapsresa samt att undersöka hur samverkan mellan berörda myndigheter fungerar och vid behov lämna förslag på åtgärder för att utveckla myndighetssamverkan och tydliggöra ansvar och befogenheter. Utredningen ska vidare undersöka möjligheterna att införa mer effektiva verktyg för att förebygga och förhindra att personer tvingas ingå äktenskap utomlands, liksom åtgärder för att framtvinga eller underlätta ett återförande till Sverige av den utsatta personen. Utredningens slutsatser i dessa delar ska redovisas senast den 1 september 2018. I slutbetänkandet kommer även problemen kring och betydelsen av s.k. informella äktenskap att behandlas, vilket efterfrågas av bl.a. *Sveriges Kvinnolobby*. Regeringen avser därför att återkomma till dessa frågor.

Synen på barnäktenskap i en internationell kontext

Barnäktenskap är inte bara ett nationellt problem, utan ett globalt sådant som angår alla världens länder. Med de humanitära katastrofer som pågår i världen har miljontals människor, däribland barn som ingått äktenskap, tvingats fly sina hemländer och hamnat i länder i Europa som har en kultur vitt skild från den i deras hemländer.

Problemen med barnäktenskap har sedan flera år tillbaka uppmärksammats på internationell nivå inom många olika forum. Barnäktenskap har i flera sammanhang definierats som en skadlig sedvänja som utgör en form av våld mot kvinnor och flickor och ett brott mot deras mänskliga rättigheter (se bl.a. Europaparlamentets resolution av den 4 oktober 2017 om avskaffande av barnäktenskap, FN:s generalsekreterares rapport *In-depth study on all forms of violence against women 2006* och UNFPA:s rapport *Marrying too young 2012*). I FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor slås det också fast att barns trolovning och giftermål inte ska ha någon rättslig verkan samt att alla nödvändiga åtgärder, lagstiftning inkluderat, ska vidtas för att fastställa en minimiålder för äktenskap (artikel 16.2). Som utredningen konstaterar anser bl.a. FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor, FN:s barnrättskommitté och Europarådets parlamentariska församling att åldersgränsen för äktenskap bör vara 18 år. Europarådet uppmanar också sina medlemsstater att avstå från att erkänna utländska barnäktenskap, utom när ett erkännande är till den minderårigas bästa (punkt 14.2.4 i Resolution 1468 [2005]). Vidare anges i 1978 års Haagkonvention om ingående och erkännande av äktenskap att en medlemsstat får vägra att erkänna ett utländskt äktenskap om någon av parterna vid tidpunkten för äktenskapets ingående inte hade uppnått den ålder som krävs enligt lagen i den staten för att ingå äktenskap (artikel 11). Europaparlamentet har vid flera tillfällen uttalat sig kraftfullt mot förekomsten av barnäktenskap och uppmanat både EU och medlemsstaterna att agera i frågan (se senast Europaparlamentets resolution av den 4 juli 2018 om de nästa stegen mot en extern EU-strategi för bekämpning av tidiga äktenskap och tvångsäktenskap [2017/2275(INI)]).

Problemet med barnäktenskap är även identifierat i FN:s globala mål för hållbar utveckling, Agenda 2030, som antogs av FN:s generalförsamling i september 2015. I mål 5.3 anges att alla skadliga sedvänjor, däribland barnäktenskap, ska avskaffas. Som påtalas av bl.a. *Jämställdhetsmyndigheten*, *Barnombudsmannen*, *Svenska FN-förbundet*, *Svenska kyrkan* och

Prop. 2017/18:288 *Ecpat Sverige*, är det alltså något som alla FN:s medlemsstater ska verka för.

Barnkonventionen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om barn-äktenskap. Det slås dock fast att konventionsstaterna ska vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa (artikel 24.3). Konventionsstaterna är också skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda alla barn inom deras jurisdiktion 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 (artikel 19). Utgångspunkten enligt konventionen är att man är ett barn till dess man fyller 18 år (artikel 1).

Behov av ett starkare skydd mot barnäktenskap

Det är staters skyldighet och en grundläggande uppgift för samhället att värna enskildas mänskliga rättigheter. Vid alla åtgärder enligt barnkonventionen som rör barn ska det i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). Barnäktenskap inskränker framför allt barns och kvinnors möjligheter att åtnjuta sina rättigheter och är därför oacceptabla. Som flertalet remissinstanser framhåller är barnäktenskap ett problem som måste mötas med effektiv och ändamålsenlig lagstiftning. För att ingå äktenskap enligt svensk rätt gäller därför ett absolut krav på att båda parter måste vara minst 18 år. Enligt regeringens uppfattning måste lagstiftningen dock även i förhållande till utländska äktenskap vara utformad så att det klart framgår att vi inte accepterar äktenskap som utifrån grundläggande värderingar i vårt samhälle inte är önskvärda. Sverige har också en skyldighet att se till att alla barn i Sverige, oavsett härkomst, åtnjuter det skydd som barnkonventionen garanterar (artikel 2). En sådan lagreglering ger en tydlig signal om de normer som gäller i Sverige.

Genom de lagändringar som genomfördes 2014 har utrymmet att erkänna utländska barnäktenskap där minst en av parterna har anknytning till Sverige i stort sett försvunnit. Trots dessa lagändringar talar mycket för att förekomsten av barnäktenskap i Sverige inte har minskat, utan snarare ökat som en följd av bl.a. det stora antalet asylsökande till Sverige. I Migrationsverkets rapport *"Är du gift?" Utredning av handläggning av barn som är gifta när de söker skydd i Sverige* (2016) anges att 132 ensamkommande gifta barn har identifierats i verkets register och att Migrationsverket bedömer att det troligen finns fler gifta barn i Sverige. Antalet identifierade gifta barn i Migrationsverkets rapport kan jämföras med en undersökning från december 2011 då 13 asylsökande barn var registrerade som gifta (se prop. 2013/14:208 s. 20).

Mot bakgrund av den utveckling som vi ser i Sverige, med ett ökat antal asylsökande från länder där barnäktenskap är vanligt förekommande, och utifrån de siffror som Migrationsverket presenterat i sin rapport, är det angeläget att återigen se över reglerna om erkännande av utländska äktenskap. Regeringen anser att det är tydligt att lagstiftningen fortfarande innehåller alltför stora luckor för att effektivt motverka barnäktenskap. Detta påtalas också av flertalet remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen* och *Länsstyrelsen i Östergötlands län*. Det gäller framför allt möjligheterna att vägra erkännande i de fall parterna saknade anknytning till

Sverige vid tidpunkten för äktenskapets ingående. I ett sådant fall kan erkännande för närvarande i princip bara vägras om ett erkännande av äktenskapet skulle strida mot svensk ordre public.

Syftet med den svenska åldersgränsen för att ingå äktenskap är att skydda enskilda mot för tidiga äktenskap. Nu gällande erkännandeförbud avseende utländska barnäktenskap har i grunden samma syfte. Konsekvenserna av det anknytningskrav som ställs upp i 1 kap. 8 a § första stycket 1 i 1904 års lag blir dock att alla personer inom svensk jurisdiktion inte åtnjuter samma skydd mot barnäktenskap. Att skyddet är så olika beroende på om parterna har anknytning till Sverige är inte acceptabelt. Regeringen anser därför att det nu är hög tid att skapa en ordning som säkerställer att den svenska åldersgränsen får större genomslag i vårt samhälle.

Det är av stor vikt att alla barn i Sverige har samma rätt till skydd och stöd. De negativa konsekvenser som följer av barnäktenskap upphör dock inte bara för att parterna blir vuxna. Genom den ovillkorliga 18-årsgräns som enligt svensk lag gäller för att ingå äktenskap har Sverige gått längre än flertalet andra länder. Det är naturligtvis så, som *Lagrådet* påpekar, att ett svenskt erkännandeförbud inte kan skydda enskilda barn innan de har kommit till Sverige och inte heller i sig kan förhindra barnäktenskap på ett internationellt plan. Sverige kan inte genom lagstiftning förhindra andra länder från att tillåta att barn ingår äktenskap. Vad vi däremot kan göra är att säkerställa att barnäktenskap inte får effekt här. Ett förbud att erkänna utländska barnäktenskap motverkar förekomsten av barnäktenskap i Sverige och ser till att den svenska åldersgränsen för att ingå äktenskap, som syftar till att skydda enskilda mot för tidiga äktenskap, får betydelse för alla i vårt samhälle. Sverige bör vara en förebild och införa lagstiftning som ger uttryck för en icke-diskriminerande och modern syn på äktenskap och familjeliv och som ligger i linje med FN:s delmål i Agenda 2030 om att avskaffa barnäktenskap som företeelse.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det, för att ytterligare stärka skyddet mot barnäktenskap, är nödvändigt att utvidga utrymmet att vägra erkänna utländska barnäktenskap.

5 Ett förbud mot erkännande av utländska barnäktenskap

Regeringens förslag: Utländska barnäktenskap ska som huvudregel inte erkännas i Sverige. Förbudet mot erkännande ska gälla oavsett parternas anknytning hit när äktenskapet ingicks eller deras ålder vid tidpunkten för erkännandeprovningen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att reglerna om hinder mot erkännande av utländska äktenskap utvidgas till fall då någon av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Helsingborgs tingsrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Domstolsverket*,

Prop. 2017/18:288 *Migrationsverket, Diskrimineringsombudsmannen, Socialstyrelsen, Uppsala universitet – Nationellt centrum för kvinnofrid, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Rädda Barnen, Svenska kyrkan och Sveriges advokatsamfund, tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det.*

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Västra Sverige, Skatteverket, Barnafrid – nationellt kunskapscentrum vid Linköpings universitet (Barnafrid), Ecpat Sverige, Rådgivningsbyrå för asylsökande och flyktingar och Kvinnors nätverk, invänder mot förslaget och anser att det i stället bör införas ett generellt förbud mot erkännande av barnäktenskap. Även bland de remissinstanser som tillstyrker förslaget finns det flera, bl.a. Barnombudsmannen och Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, som ger uttryck för att lagstiftaren borde gå länge. Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU) uppger t.ex. att dess grundinställning är att barnäktenskap inte bör erkännas under några omständigheter.*

Riksföreningen Gode Män Vårdnadshavare, som ifrågasätter behovet av en ny reglering, pekar på de negativa verkningar som ett nekat erkännande kan innebära för enskilda. Örebro universitet anser att ett barnäktenskap som inte erkänts ändå bör få rättsverkan som ett äktenskapshinder fram till dess båda parter är 18 år, förutsatt att parterna är sambor. Detta för att undvika att den vuxne gifter om sig och den underårige därigenom bl.a. går miste om det skydd som sambolagen (2003:376) erbjuder. Vidare anser universitetet att utredningens förslag bör kompletteras med en regel om vitesföreläggande gentemot en part som inte medverkar till att få till stånd en religiös skilsmässa.

Skälen för regeringens förslag

Allmänna utgångspunkter

Som framgår av avsnitt 4 anser regeringen att skyddet mot barnäktenskap behöver stärkas. I dag finns i princip inte något utrymme att erkänna utländska barnäktenskap, om någon av parterna hade anknytning till Sverige när äktenskapet ingicks. Möjligheterna att vägra erkännande av barnäktenskap där ingen av parterna hade anknytning till Sverige vid tidpunkten för äktenskapets ingående är däremot betydligt mer begränsade. Erkännande kan då i princip bara vägras om någon av parterna var under 15 år vid tidpunkten för äktenskapets ingående (ordre public). De förändringar som behöver göras i svensk lag för att stärka skyddet mot barnäktenskap avser därför framför allt barnäktenskap som ingåtts av parter utan anknytning till Sverige. Som redovisas i avsnitt 6 bör vidare utrymmet att kunna göra undantag från förbudet att erkänna utländska barnäktenskap begränsas.

Tröskeln för vad som anses vara tvångsäktenskap bör inte sänkas

Utredningen överväger om ett tänkbart alternativ för att stärka skyddet mot barnäktenskap skulle vara att sänka kraven för vad som konstituerar ett tvångsäktenskap, vilket förespråkas av *Ecpat Sverige och Rådgivningsbyrå för asylsökande och flyktingar*. Som utredningen och flera remissinstanser konstaterar förekommer ofta olika former av påtryckningar i samband med att ett barnäktenskap ingås. I många fall når dock dessa påtryckningar inte upp till en sådan nivå att äktenskapet är att anse som ett

tvångsäktenskap enligt 1904 års lag. För att erkännande ska kunna nekas krävs att det har varit fråga om ett straffbart tvång eller att det tvång som utövats tveklöst är stötande (prop. 2003/04:48 s. 55 f.). Genom att sänka tröskeln för vad som ska anses vara ett tvångsäktenskap skulle fler barnäktenskap omfattas av erkännandeförbudet avseende tvångsäktenskap. En sänkt tröskel riskerar emellertid att ge otydliga gränser för vad som är ett tvångsäktenskap. Framför allt skulle en sådan reglering inte innebära ett tillräckligt effektivt skydd mot barnäktenskap, eftersom det fortfarande skulle krävas att en av parterna gör gällande att det har varit fråga om tvång. Detta är också något som *RFSU* framhåller. I likhet med utredningen anser regeringen därför att det stärkta skyddet mot barnäktenskap i stället bör skapas genom en särskild reglering som tar sikte på just barnäktenskap.

Barn i Sverige ska inte vara gifta

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. En åldersgräns på 18 år för att vara gift utgör alltså ett skydd för barn mot de ingripande personliga och rättsliga verkningar som ett äktenskap innebär. Barn ska få vara barn och få leva i frihet från vuxenlivets ansvar. Barnäktenskap inskränker också det enskilda barnets möjligheter att åtnjuta sina rättigheter enligt barnkonventionen. Detta gäller bl.a. rätten till liv och utveckling, rätten till utbildning samt skydd mot våld, exploatering, övergrepp och människohandel.

Enligt den princip om icke-diskriminering som gäller enligt barnkonventionen har Sverige en skyldighet att tillse att alla barn som befinner sig inom svensk jurisdiktion åtnjuter det skydd som konventionen garanterar (artikel 2). Konventionen ställer också krav på att konventionsstaterna ska motverka skadliga sedvänjor (artikel 24.3). Som anges i avsnitt 4 har barnäktenskap definierats som en sådan sedvänja. Det anknytningskrav som ställs upp i 1 kap. 8 a § första stycket 1 i 1904 års lag medför att inte alla barn i Sverige åtnjuter samma skydd mot barnäktenskap. I likhet med flera remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen*, anser regeringen att det inte är godtagbart att vissa barn i Sverige har ett sämre skydd mot barnäktenskap än andra. Alla barn i Sverige, oavsett härkomst, måste ha samma rätt till skydd och stöd.

Den utvidgning av erkännandeförbudet för barnäktenskap som utredningen föreslår uppfyller i stor utsträckning syftet att alla barn i Sverige ska åtnjuta samma skydd mot barnäktenskap och att inga barn ska registreras som gifta här. Mot bakgrund av den utveckling vi sett i Sverige under de senaste åren, med ett ökat antal asylsökande barn som redan är gifta när de kommer hit och en ökning av antalet barn som registreras som gifta, står det enligt regeringens mening klart att erkännandeförbudet behöver utvidgas på så sätt att det skyddar även barn utan tidigare anknytning hit. Regeringen anser också att det är nödvändigt för att Sverige ska leva upp till kravet på icke-diskriminering i barnkonventionen. Denna bedömning delas av i stort sett alla remissinstanser. En sådan utvidgning av erkännandeförbudet motsvarar i huvudsak också riksdagens tillkännagivande från 2017 (bet. 2016/17:CU10 punkt 1, rskr. 2016/17:189).

När det gäller konsekvenserna för ett barn, vars äktenskap inte erkänns i Sverige, är barnets ställning i de flesta avseenden tryggad genom andra lagregler än de som rör rättsverkningar av ett äktenskap (se vidare nedan om sådana rättsverkningar). Som konstaterades vid införandet av nu gällande hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap, ska barn i första hand skyddas av de regler som tar sikte på att värna barnets rätt och barnets intressen, och inte av de äktenskapsrättsliga reglerna (prop. 2003/04:48 s. 28 f., se även prop. 2013/14:208 s. 24). Enligt regeringens uppfattning måste intresset av att skydda barn mot att ingå och leva i äktenskap väga tyngre än t.ex. kulturella eller religiösa hänsyn. Omgivningens krav på äktenskap ska inte vara ett skäl för någon, oavsett bakgrund, att vara gift. Sammanfattningsvis anser regeringen att det är till barnens bästa att utvidga förbudet mot att erkänna utländska barnäktenskap så att det omfattar alla barn i Sverige, oavsett härkomst.

Utredningens avgränsning av erkännandeförbudet är problematisk

Enligt regeringens mening är utredningens förslag att begränsa utvidgningen av erkännandeförbudet till att endast avse vissa av de äktenskap som ingåtts av parter utan anknytning hit inte utan invändningar. Bland annat är det av flera anledningar problematiskt att införa en bestämmelse som innebär att den avgörande tidpunkten för frågan om erkännande är parternas ankomst till Sverige.

Det erkännandeförbud som regleras i 1 kap. 8 a § i 1904 års lag omfattar alla barnäktenskap som ingåtts enligt utländsk lag (av parter med anknytning till Sverige). Sådana äktenskap kan ingås även i Sverige inför en utländsk vigselförrättare (enligt 1 kap. 6 §). Ett utvidgat erkännandeförbud bör rimligen även omfatta sådana barnäktenskap. Med en regel vars utgångspunkt är att äktenskapet har ingåtts utomlands och att parterna först därefter kommer till Sverige, är det i vart fall tveksamt att så är fallet.

Det kan också vara svårt att fastställa när parterna, eller en av dem, kom till Sverige. Utgångspunkten för prövningen skulle, som utredningen konstaterar, vara parternas egna uppgifter om när de kom hit. Som *Skatteverket* påpekar riskerar dock en sådan ordning att skapa incitament att fingera inresedatum eller att inte ge sig till känna för svenska myndigheter innan båda parter har fyllt 18 år. Att formuleringen mer eller mindre förutsätter att parterna inte bott eller varit i Sverige tidigare, kan också medföra svårigheter vad gäller tolkningen av när en part kom till Sverige. Det gäller t.ex. om en person arbetar i Sverige utan att ha hemvist här och sedan bestämmer sig för att också bosätta sig här, eller om en person som inte är svensk medborgare har vuxit upp i Sverige men flyttat härifrån och sedan återvänder för att bosätta sig här.

Om den avgörande tidpunkten för erkännandeprovningen är parternas ålder vid ankomsten till Sverige, skapas vidare en tröskeleffekt som riskerar att leda till resultat som kan framstå som inkonsekventa. Detta påpekas också av bl.a. *Barnombudsmannen*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* och *Skatteverket*. För två kvinnor som båda kommit till Sverige i nära anslutning till sin 18-årsdag och som har ingått barnäktenskap innan de kom hit, kan resultatet i fråga om erkännande bli helt olika trots att båda kvinnorna är 18 år när frågan prövas. Avgörande är inte hur gamla de var när de gifte sig, utan hur gamla de var när de kom

till Sverige. Om en av kvinnorna hade hunnit fylla 18 år innan hon kom till Sverige, finns det med utredningens förslag i princip inget utrymme att neka erkännande av hennes äktenskap trots att hon kan ha varit endast 15 år när hon gifte sig.

Redan mot denna bakgrund anser regeringen att det finns skäl att inte avgränsa ett utvidgat erkännandeförbud på det sätt utredningen föreslår.

Ett generellt förbud mot att erkänna utländska barnäktenskap i Sverige bör övervägas

Det främsta skälet för att överväga en annan ordning än den som utredningen föreslår är enligt regeringen att utredningens förslag är för begränsat och inte fullt ut ger uttryck för den syn på barnäktenskap som bör gälla i Sverige, dvs. att det är en företeelse som vi inte accepterar. Som redovisas ovan upphör ett barnäktenskap inte att vara det när parterna har fyllt 18 år. Med utredningens förslag skulle utgångspunkten i svensk rätt fortfarande vara att utländska barnäktenskap som ingåtts av parter utan anknytning till Sverige ska erkännas här. Utrymmet att vägra erkännande av sådana barnäktenskap skulle alltså även i fortsättningen vara betydligt mer begränsat än vad som gäller för barnäktenskap som ingåtts av personer med anknytning hit. Det kan ifrågasättas om en sådan skillnad är motiverad.

Flera remissinstanser, däribland *Skatteverket*, *Barnafrid* och *Ecpat Sverige*, anser att utredningens förslag inte utgör ett tillräckligt effektivt skydd mot barnäktenskap. *Jämställdhetsmyndigheten* ifrågasätter om det är förenligt med de jämställdhetspolitiska målsättningarna att godkänna ett barnäktenskap som ingåtts av en kvinna som har fyllt 18 år när hon kommer till Sverige. Ett alternativ som utredningen överväger och som förespråkas av flera remissinstanser är införandet av ett generellt förbud mot erkännande av utländska barnäktenskap. Ett sådant förbud skulle omfatta alla äktenskap som ingåtts när minst en av parterna var under 18 år och gälla oavsett parternas anknytning till Sverige och ålder när de kom hit.

Regeringen anser att det av flera skäl finns anledning att överväga ett sådant alternativ. Nu gällande hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap infördes för att motverka att personer med anknytning till Sverige skulle kringgå den åldersgräns som gäller i Sverige för att ingå äktenskap. Det primära syftet med bestämmelsen var dock att skydda enskilda mot för tidiga äktenskap. Det ansågs att det skydd som den svenska åldersgränsen innebär bör få betydelse för alla som har en nära anknytning till vårt samhälle (prop. 2003/04:48 s. 26). Erkännandeförbudets tillämpningsområde är inte heller begränsat till de fall där någon av parterna är under 18 år när frågan om erkännande prövas. Även de personer som har blivit vuxna när frågan prövas, omfattas alltså av det skydd som erkännandeförbudet utgör.

Regeringen anser att erkännandeförbudet ska gälla alla barn i Sverige, oavsett om de hade anknytning hit när de gifte sig eller inte. Behovet av skydd och stöd kan dock vara minst lika stort för vuxna – inte minst unga vuxna – som har ingått barnäktenskap, vilket påpekas av många remissinstanser. Barnäktenskap är i sig en oacceptabel företeelse som bör motverkas genom bl.a. en tydlig lagstiftning. Sådana äktenskap förknippas ofta med våld mot kvinnor och flickor och riskerar att få förödande inver-

an på deras möjligheter att förverkliga och åtnjuta sina rättigheter generellt. Barn som ingår äktenskap fråntas inte bara en del av sin barndom, utan kan i många fall även förnekas rätten till utbildning och till en självständig utveckling. Det har också i flera sammanhang framhållits att barnäktenskap utgör ett hinder för jämställdhet mellan kvinnor och män och för kvinnors egenmakt. Regeringen vill därför framhålla att barnäktenskap inte är något som ska accepteras bara för att parterna har hunnit fylla 18 år. Svårigheter för personer, även vuxna, att på egen hand ta sig ur ett barnäktenskap ska inte underskattas. Krav eller förväntningar från familjen eller omgivningen att upprätthålla sociala eller kulturella traditioner kan för många vara svåra att frigöra sig från. Detta gäller särskilt när staten genom ett erkännande signalerar att äktenskapet anses acceptabelt även i Sverige.

Om ett barnäktenskap skulle erkännas och således accepteras bara på den grunden att båda parter hunnit bli 18 år, får den som ingick äktenskap som barn inte i mogen ålder ta ställning i frågan om att ingå äktenskap. Den ursprungliga bristen kvarstår oberoende av personens stigande ålder (jfr prop. 2003/04:48 s. 32). Genom att neka erkännande av utländska barnäktenskap ges enskilda däremot möjlighet att i vuxen ålder aktivt och under ordnade former ta ställning till om de vill ingå äktenskap eller inte.

Starka skäl talar därför för att det inte är tillräckligt att införa en regel om hinder mot erkännande bara avseende dem som är under 18 år när de kommer hit, utan att samma huvudregel som i dag gäller för parter med anknytning till Sverige även bör gälla för dem utan sådan anknytning. Avgörande för erkännandeförbudet skulle då vara parternas ålder vid tidpunkten för äktenskapets ingående och inte hur gamla de var när de kom hit. En sådan reglering skulle ytterligare förstärka skyddet mot barnäktenskap i Sverige och även skapa en heltäckande reglering som, på motsvarande sätt som regleringen om tvångsäktenskap, utgör en tydlig markering mot barnäktenskap som företeelse. Ett generellt erkännandeförbud avseende barnäktenskap ligger i linje med bl.a. FN:s globala mål för hållbar utveckling i Agenda 2030, FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor samt Europaparlamentets resolution från 2017 där Europaparlamentet betonar att barnäktenskap bör fördömas eftersom de är en kränkning av barnets rättigheter och en form av våld mot kvinnor och flickor (se vidare avsnitt 4). Att en sådan ordning är internationellt accepterad framgår också av 1978 års Haagkonvention om ingående och erkännande av äktenskap.

Det finns i dag bland världens länder en tydlig utveckling som går i riktning mot att stärka skyddet mot barnäktenskap. Inte minst FN:s utvecklingsmål i Agenda 2030 har fått flera stater att införa en 18-årsgräns för att ingå äktenskap. Ett antal stater i Europa har också skärpt sina regler om erkännande av utländska barnäktenskap. Som redovisas i avsnitt 6 har t.ex. Danmark infört en huvudregel som utgör ett generellt förbud mot att erkänna ett utländskt äktenskap som ingåtts när någon av parterna var under 18 år. Även i Tyskland är huvudregeln att ett barnäktenskap som ingåtts enligt utländsk rätt inte accepteras oavsett att parterna hunnit bli vuxna. För Sverige, som redan har en absolut 18-årsgräns för att ingå äktenskap, framstår det som ett naturligt steg att nu säkerställa att synen på barnäktenskap får fullt genomslag för alla som lever här.

Med ett erkänt äktenskap följer ett antal rättsverkningar enligt svensk lag. Utredningen redogör för flera av dessa. Här kan kort nämnas att makar har en underhållsskyldighet gentemot varandra (6 kap. äktenskapsbalken), att det mellan makar som huvudregel föreligger giftorättsgemenskap (7 kap. 1 § samma balk) och att makar har arvsrätt efter varandra (3 kap. 1 § ärvdabalken). Vidare anses en man vara far till det barn som hustrun föder (s.k. faderskapspresumtion enligt 1 kap. 1 § föräldrabalken). Är föräldrarna gifta med varandra står barnet också automatiskt under båda föräldrarnas vårdnad (6 kap. 3 § samma balk).

Ett nekat erkännande innebär dock inte per automatik att alla de rättsverkningar som följer av ett äktenskap enligt svensk lag uteblir. Utredningen redogör närmare även för detta. När det t.ex. gäller faderskap till barn i utomnordiska förhållanden kommer normalt ett nekat erkännande inte att medföra några konsekvenser. Detta är fallet eftersom faderskapspresumtionen i regel tillämpas om äktenskapet är giltigt i det land där barnet föddes, trots att äktenskapet inte erkänns i Sverige (se 2 § lagen [1985:367] om internationella faderskapsfrågor och Skatteverkets uppgifter till utredningen). Ett äktenskap behöver inte heller erkännas i Sverige för att två föräldrar ska kunna ha gemensam vårdnad om sina barn. Om parterna är överens, kan de i regel få gemensam vårdnad genom ett enkelt anmälningsförfarande (6 kap. 4 § andra stycket föräldrabalken).

I utlänningslagen (2005:716) finns bl.a. bestämmelser om när en person kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en anhörig som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Migrationslagstiftningens utformning är avgörande för möjligheten att få uppehållstillstånd på grund av anknytning till en anhörig i Sverige, vilket *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* konstaterar. Enligt den lagstiftningen gäller samma regler för makar som för sambor (se t.ex. 5 kap. 3 § utlänningslagen och 6 § första stycket lagen [2016:752] om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige). Upphållstillstånd får vägras om någon av makarna eller samborna är under 18 år (se 5 kap. 17 a § utlänningslagen). I lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, som gäller till och med den 19 juli 2019, finns regler som innebär att uppehållstillstånd får vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år. Om äktenskapet inte erkänns och parterna inte heller är att betrakta som sambor, finns det också vissa möjligheter att bevilja uppehållstillstånd om parterna avser att ingå äktenskap (och är vuxna) eller att inleda samboskap (se 5 kap. 3 a § utlänningslagen).

Krav på äktenskap i olika sammanhang har i svensk rätt successivt tagits bort eller kompletterats med andra samlevnadsformer. I flera avseenden görs det därför från det allmännas sida numera ingen åtskillnad på om ett par är gifta eller sambor, t.ex. vad gäller ekonomiska förmåner. Det innebär att flera konsekvenser som tidigare hade kunnat följa av ett nekat erkännande inte längre aktualiseras.

Ett nekat erkännande kan dock, som påpekas av bl.a. *Riksföreningen Gode Män Vårdnadshavare*, i enskilda fall få negativa konsekvenser för enskilda som inrättat sig efter att vara gifta. Detta är också en omständighet

som har framhållits som ett motiv för att i stor utsträckning erkänna utländska äktenskap (prop. 2003/04:48 s. 27). Sådana konsekvenser kan vara kopplade till att olika rättsverkningar av äktenskapet uteblir, men också till sociala, kulturella och religiösa förhållanden. Även den omständigheten att ett utländskt äktenskap inte erkänns här, medan det erkänns i andra länder, s.k. haltande äktenskap, skulle kunna medföra problem för parterna. Att ett nekat erkännande kan innebära att vissa rättsverkningar av ett äktenskap inte inträder eller medföra andra konsekvenser för enskilda är dock inte något nytt. Redan i dag finns flera exempel på när intresset av att kunna vägra erkännande av vissa äktenskap anses väga tyngre än parternas behov av att t.ex. omfattas av samtliga rättsverkningar som följer av ett äktenskap. Det gäller t.ex. för tvångsäktenskap och barn-äktenskap som ingåtts av parter med anknytning till Sverige, och gäller då såväl när parterna är barn som när de är vuxna.

Vidare vill regeringen framhålla att redan enligt gällande ordning nekas erkännande av ett äktenskap som ingåtts mellan parter utan anknytning till Sverige, om någon av dem var under 15 år vid äktenskapets ingående (med stöd av ordre public-förbehållet). Det gäller oberoende av hur gamla parterna är när frågan om erkännande prövas eller vilka konsekvenser det får för parterna. Ett införande av ett generellt erkännandeförbud avseende utländska barnäktenskap skulle för denna kategori äktenskap i praktiken innebära att åldersgränsen höjs från 15 till 18 år.

Med ett generellt erkännandeförbud för utländska barnäktenskap skulle fler äktenskap omfattas av erkännandeförbudet. Det skulle dessutom i fler fall träffa äktenskap där parterna inte haft anledning att ta de svenska äktenskapshindren i beaktande. Regeringen anser dock att den omständigheten inte längre utgör tillräckliga skäl för att behålla utgångspunkten att utländska barnäktenskap erkänns här om de har ingåtts av parter som saknade anknytning till Sverige. Intresset av att motverka förekomsten av barnäktenskap i Sverige och de negativa verkningar som sådana äktenskap för med sig väger tyngre. Om parterna är över 18 år och vill fortsätta att leva tillsammans, kommer de också normalt ha möjlighet att gifta sig i Sverige och på så sätt omfattas av de rättsverkningar som följer av ett äktenskap enligt svensk lag. I många fall kan negativa konsekvenser av ett nekat erkännande även undvikas genom att parter som vill fortsätta att leva tillsammans t.ex. skriver samboavtal och testamente. Effekterna av ett nekat erkännande är enligt regeringens bedömning inte heller sådana att de, som *Lagrådet* befarar, skulle avhålla vare sig asylsökande eller andra som har ingått barnäktenskap från att komma till Sverige. Sammanfattningsvis bedömer regeringen att konsekvenserna av ett nekat erkännande inte bör hindra införandet av ett generellt förbud.

Rätten till fri rörlighet inom EU och respekt för privat- och familjeliv enligt Europakonventionen hindrar inte ett generellt förbud

Som utredningen konstaterar skulle ett nekat erkännande kunna riskera att komma i konflikt med mänskliga fri- och rättigheter enligt Europakonventionen och de grundläggande friheter som följer av EU-fördraget, och då särskilt utövandet av rätten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. *Lagrådet* menar för sin del bl.a. att den begränsning av den fria

rörligheten som lagrådsremissens förslag skulle innebära kan vara Prop. 2017/18:288 oförenlig med unionsrätten.

Regeringen behandlar nedan frågan om huruvida det kan anses förenligt med unionsrätten och Europakonventionen att införa ett generellt förbud mot att erkänna utländska barnäktenskap. I avsnitt 6 övervägs därefter frågan om möjligheten att kunna göra undantag från förbudet när det i ett enskilt fall bedöms oproportionerligt. Där bemöts även de synpunkter som Lagrådet har om Europakonventionens krav på proportionalitet.

Det bör inledningsvis framhållas att det inte är en grundläggande fri- och rättighet för en enskild att få sitt äktenskap erkänt i en annan stat. Att ett utländskt barnäktenskap nekas erkännande innebär inte heller i sig ett förbud för personerna i fråga att gifta sig, om de båda har hunnit bli vuxna. Den konflikt som skulle kunna uppkomma är om ett generellt erkännandeförbud leder till konsekvenser för enskilda som inte kan anses acceptabla eller rimliga.

I svensk rätt ställs numera endast i begränsad omfattning upp krav på äktenskap för att enskilda ska kunna åtnjuta rättigheter och förmåner eller för den delen kunna ha ett familjeliv. Som redovisas ovan ställs något sådant krav inte upp i fråga om t.ex. uppehållsrätt och sociala och ekonomiska förmåner. Det förhållandet att ett äktenskap saknar rättsverkningar i Sverige kan dock få vissa konsekvenser för enskilda.

Bedömningen av om ett generellt erkännandeförbud är förenligt med unionsrätten och Europakonventionen bör enligt regeringens uppfattning göras i ljuset av den syn på barnäktenskap och erkännande av sådana som kommit till uttryck inom EU och i olika internationella forum under senare år (se avsnitt 4). Exempelvis har Europarådet uppmanat dess medlemsstater att inte erkänna utländska barnäktenskap, se Resolution 1468 [2005]. Så sent som den 4 juli i år har Europaparlamentet också uppmanat EU:s medlemsstater att uppnå FN:s delmål i Agenda 2030 i syfte att mer effektivt bekämpa skadliga sedvänjor och att fastställa en enhetlig minimiålder för äktenskap till 18 år, se Europaparlamentets resolution om de nästa stegen mot en extern EU-strategi för bekämpning av tidiga äktenskap och tvångsäktenskap (2017/2275(INI)).

När det gäller erkännandeförbudets förenlighet med unionsrätten kan det konstateras att frågor om ingående och erkännande av äktenskap faller in under medlemsstaternas befogenheter, som inte får inskränkas av unionsrätten. Det är alltså upp till varje medlemsstat att ta ställning till i vilken utsträckning andra staters äktenskap ska erkännas. Medlemsstaterna är vid detta ställningstagande dock skyldiga att iaktta unionsrätten och i synnerhet bestämmelserna i fördraget om unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (se Coman m.fl. C-673/16, EU:C:2018:385 punkterna 37–41). Kommissionen har i en vägledning om tillämpningen av det s.k. rörlighetsdirektivet framhållit att en medlemsstat inte är skyldig att erkänna ett äktenskap mellan en EU-medborgare och en tredjelandsmedborgare om det är fråga om en typ av äktenskap som inte skyddas av internationell rätt eller av unionsrätten. De äktenskap som nämns uttryckligen är tvångsäktenskap och polygama äktenskap (KOM(2009) 313).

Ett nekat erkännande kan medföra att det uppstår hinder för utövat av den fria rörligheten inom EU, särskilt om det ger upphov till ”avsevärda problem” (jfr Runevič-Vardyn och Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291,

punkt 76). Denna rättighet är dock inte absolut. En begränsning av den fria rörligheten inom EU kan enligt EU-domstolens praxis vara motiverad och därmed tillåten. För det krävs att inskränkningen grundar sig på objektiva skäl av allmänt intresse som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella reglerna (se De Cuyper, C-406/04, EU:C:2006:491, punkt 40 och Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, punkt 81).

I lagrådsremissen anfördes att syftet med det föreslagna förbudet är att skydda barn i Sverige mot barnäktenskap och att motverka förekomsten av sådana äktenskap. Vidare uttalades att förbudet ger uttryck för tanken på likabehandling. *Lagrådet* påpekar att det i svensk grundlag inte finns något allmänt krav på likabehandling och anser att det inte kan dras någon säker slutsats om vilket konstitutionellt värde som skyddet av barn ska ges i familjerättsliga sammanhang. Mot den bakgrunden anser *Lagrådet* att det är oklart om man från svensk sida med framgång kan hävda att det finns ett så starkt nationellt intresse av likabehandling och skydd av barn att en begränsning av den fria rörligheten också för vuxna par är sakligt motiverad och proportionerlig.

När en medlemsstat i de rättsfall som *Lagrådet* refererar till har motiverat en begränsning av den fria rörligheten med konstitutionella regler med hänvisning till likabehandling, har EU-domstolen tolkat det som ett åberopande av grunderna för rättsordningen, dvs. ordre public (se bl.a. Sayn-Wittgenstein, punkt 84 och von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, punkt 65). Regeringen gör inte gällande det. Att regeringen inte motiverar sitt förslag med grunderna för den svenska rättsordningen bör dock rimligen inte innebära att grundläggande och internationellt erkända värden om jämställdhet och annan likabehandling, liksom viljan att stärka barns rättigheter, saknar relevans i detta sammanhang. Det kan nämnas att EU-domstolen har framhållit att unionens rättsordning eftersträvar ett upprätthållande av likhetsprincipen såsom en allmän rättsprincip och att denna princip även återfinns i artikel 20 i EU-stadgan (se bl.a. von Wolffersdorff, punkterna 70 och 71).

Enligt regeringens uppfattning finns det vidare inte något krav på att ett syfte ska ha konstitutionell grund för att kunna åberopas eller ha tillräcklig tyngd i detta sammanhang, se t.ex. De Cuyper om behovet av att kontrollera om situationen för personer som uppbär arbetslöshetsersättning ändrats på ett sätt som kan påverka en beviljad förmån, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630) om att minimera risken att personer som har begått brott undgår straff, och Sjöberg och Gerdin (C-447/08 och C-448/08, EU:C:2010:415, punkt 36 med där gjorda hänvisningar) om skyddet för konsumenter.

I Sverige gäller ett ovillkorligt förbud mot att ingå äktenskap som underårig. Att utvidga erkännandeförbudet till att avse alla utländska barnäktenskap är i linje med den svenska synen på dessa äktenskap. Ett generellt erkännandeförbud syftar till att skydda enskilda, både barn och vuxna, i Sverige mot de negativa verkningar som följer av ett sådant äktenskap och att motverka förekomsten i Sverige av den skadliga sedvänja som barnäktenskap utgör. Det handlar i grunden om att värna grundläggande värden om bl.a. jämlikhet och att säkerställa barns och kvinnors rättigheter. Att skydda medborgare och andra enskilda som befinner sig på dess territorium är en av de viktigaste uppgifter en stat har. Det gäller inte

minst skyddet av barn. Det är alltså behovet av att uppnå dessa syften som enligt regeringen motiverar erkännandeförbudet. Ett generellt förbud möjliggör att alla i vårt samhälle omfattas av samma skydd mot att leva i ett barnäktenskap.

Regeringen anser vidare att den begränsning av den fria rörligheten som ett erkännandeförbud kan innebära står i proportion till de syften som eftersträvas med förbudet. Ett generellt förbud är ensamt inte tillräckligt för att fullt ut skydda enskilda men det bedöms vara en nödvändig åtgärd för att kunna uppnå det målet. Det är knappast möjligt att på ett effektivt sätt vidta andra åtgärder mot barnäktenskap (se avsnitt 4) om staten samtidigt fortsätter att erkänna, dvs. acceptera, sådana äktenskap. Det är i detta sammanhang viktigt att understryka att det inom EU inte finns en rätt att få sitt äktenskap erkänt i en annan medlemsstat och att ett erkännandeförbud därför i sig inte utgör en begränsning av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Som anges ovan får dessutom ett nekat erkännande i flera fall inte några betydande rättsliga konsekvenser för enskilda, t.ex. för möjligheten att uppehålla sig och ha ett familjeliv i Sverige (jfr Coman m.fl. C-673/16, EU:C:2018:385 där ett erkännandeförbud medförde att en tredjelandsmedborgare som hade ingått ett samkönat äktenskap med en EU-medborgare nekades uppehållsrätt). Att det inte kan uteslutas att ett nekat erkännande av ett utländskt barnäktenskap i ett enskilt fall skulle kunna anses oproportionerligt bör inte leda till slutsatsen att ett förbud över huvud taget inte kan uppställas i förhållande till unionsmedborgare. En sådan situation får i stället lösas genom att i det enskilda fallet medge undantag från förbudet (se vidare avsnitt 6).

Enligt dansk lag gäller förbudet att erkänna utländska barnäktenskap inte för EU/EES-medborgare och deras anhöriga. *Lagrådet* efterfrågar en analys som förklarar varför man i Danmark har gjort en annan bedömning i fråga om erkännandeförbudets förenlighet med unionsrätten. I förarbetena till den danska lagstiftningen anges endast att EU-samarbetet bygger på ömsesidigt förtroende och erkännande och att det därför bedöms kunna uppstå väsentliga frågor i förhållande till unionsrätten att i lag införa en allmän åldersgräns för erkännande i förhållande till unionsmedborgare och deras anhöriga (lovforslag nr. L 94, Folketingstidende A, 30 november 2016, s. 11). Att Danmark med detta som grund valt att utforma sitt förbud mer snävt än vad som övervägs i denna proposition förändrar enligt regeringens mening inte bedömningen av förslagets förenlighet med unionsrätten.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det inte kan anses oförenligt med unionsrätten att i Sverige införa ett generellt förbud mot att erkänna barnäktenskap.

Den bedömning regeringen gör ovan har relevans även för frågan om huruvida ett generellt förbud är förenligt med Europakonventionen.

I artikel 12 i Europakonventionen återfinns en rätt att ingå äktenskap (se även artikel 9 i EU-stadgan och artikel 16 i FN:s allmänna deklaration om mänskliga rättigheter). Den innebär att giftasvuxna personer har rätt att ingå äktenskap och bilda familj i enlighet med de nationella lagar som reglerar utövandet av denna rättighet. Detta möjliggör att i svensk rätt ha en ovillkorlig 18-årsgräns för att ingå äktenskap.

I Europakonventionens artikel 8 anges vidare att alla har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv (se även artikel 7 i EU-stadgan). Dessa rättigheter innebär inte någon generell skyldighet för en konventionsstat att erkänna äktenskap som står i strid med statens egen lagstiftning. Europadomstolen har t.ex. uttalat att en stat aldrig är skyldig att erkänna ett äktenskap som ingåtts av en 14-åring (Z.H och R.H mot Schweiz, no. 60119/12, 8 december 2015). Om makar vars äktenskap inte erkänns väljer att inte utnyttja en befintlig möjlighet att ingå ett äktenskap som staten i fråga skulle erkänna, torde vidare utrymmet att hävda att det förhållandet att parterna inte omfattas av de rättsverkningar som följer av ett äktenskap innebära en kränkning av artikel 8 vara mycket begränsad (se Şerife Yigit mot Turkiet [GC], no. 3976/05, 2 november 2010). Ett nekat erkännande kan i vissa fall utgöra en inskränkning av rättigheterna i artikel 8 (se Dadouch mot Malta, no. 38816/07, 20 juli 2010, där domstolen konstaterar att den omständigheten att det utländska äktenskapet inte registrerades i Malta medförde en rad problem för parterna i deras vardagliga liv, bl.a. avseende frågor om skatt, rätten till sociala förmåner och tillstånd att arbeta). Rättigheterna enligt artikel 8 är inte absoluta utan får inskränkas genom lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt för att skydda vissa viktiga intressen.

Regeringen anser att ett generellt erkännandeförbud är nödvändigt för att uppnå de ovan angivna syftena och att förslaget därmed är förenligt med Europakonventionen. I denna bedömning ligger att det ingrepp i enskildas rätt som förslaget kan innebära bedöms vara proportionerligt i förhållande till de behov som ska tillgodoses med förbudet. Frågan om hur kravet på proportionalitet upprätthålls i varje enskilt fall behandlas i avsnitt 6.

Inga utländska barnäktenskap bör erkännas i Sverige

Regeringen anser alltså att övervägande skäl talar för att utgångspunkten i svensk lagstiftning framöver bör vara att barnäktenskap som ingåtts enligt utländsk lag inte ska erkännas i Sverige och att det bör gälla oavsett om parterna då hade anknytning till Sverige eller inte och även om de kommer till Sverige först efter att de fyllt 18 år. Förslaget innebär att barn i Sverige inte ska kunna registreras eller betraktas som gifta. Det innebär också att den åldersgräns som gäller enligt svensk lag för att gifta sig får betydelse även för personer som saknade anknytning till Sverige när de gifte sig och först i vuxen ålder kommer till Sverige, på motsvarande sätt som redan gäller för tvångsäktenskap. Vidare kommer det att framgå tydligt i lag att den svenska rättsordningen inte accepterar äktenskap som ingåtts av personer under 18 år.

Att överväga införandet av särskilda möjligheter för enskilda att omfattas av vissa rättsverkningar av ett äktenskap trots att det inte erkänns här, som *Sveriges advokatsamfund* och *RFSU* föreslår, anser regeringen inte är aktuellt. Detsamma gäller *Örebro universitets* förslag att låta ett barnäktenskap som inte erkänns i Sverige få en tidsbegränsad rättsverkan som äktenskapshinder. Det har hittills inte framkommit att det finns något sådant behov och införandet av en generell regel ger inte regeringen anledning att nu se över frågan. Inte heller finns det inom ramen för detta lagstiftningsärende underlag för att överväga ett införande av en regel om

vite för att i vissa fall få till stånd en skilsmässa, som föreslås av universitetet.

Prop. 2017/18:288

En sådan generell regel som regeringen nu föreslår skulle, som *Hovrätten för Västra Sverige* konstaterar, kunna föras in i 1904 års lag genom att anknytningskravet i 1 kap. 8 a § första stycket 1 tas bort. Det skulle dock få konsekvenser även för övriga fall som omfattas av den aktuella punkten, dvs. när det funnits något annat äktenskapshinder än att någon av parterna var minderårig. Underlag för att överväga en sådan förändring finns inte inom ramen för detta lagstiftningsärende. Det kan dock i detta sammanhang nämnas att regeringen nyligen har tillsatt en utredning för att se över frågan om erkännande av utländska polygama äktenskap (dir. 2018:68). Regeringen anser att det i stället bör införas en särskild bestämmelse om barnäktenskap som innebär att ett äktenskap som ingåtts enligt utländsk lag inte erkänns i Sverige om någon av parterna var under 18 år när äktenskapet ingicks.

I några få författningar finns det bestämmelser där uttrycket ogifta barn används (se bl.a. 5 kap. 3 § i utlänningslagen). Bestämmelserna har delvis sin grund i unionsrätten och en ändring kräver överväganden som inte kan göras inom ramen för detta lagstiftningsärende. Införandet av ett generellt erkännandeförbud innebär dock att alla barn vid tillämpningen av sådana bestämmelser kommer att betraktas som ogifta.

6 För barn ska erkännandeförbudet gälla utan undantag

Regeringens förslag: Undantag från förbudet att erkänna utländska barnäktenskap ska inte längre kunna göras om någon av parterna alltså är under 18 år. Ventilen ska alltså stängas för barn.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att ventilen ska kunna tillämpas i samtliga fall som erkännandeförbudet gäller.

Remissinstanserna: En knapp majoritet av remissinstanserna, däribland *Stockholms tingsrätt*, *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Migrationsverket*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Folkhälsomyndigheten*, *Socialstyrelsen*, *Uppsala universitet – Nationellt centrum för kvinnofrid*, *Härnösands kommun*, *Riksförbundet internationella föreningar för invandrar-kvinnor* och *Sveriges kristna råd*, tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det.

Många remissinstanser, däribland *Barnombudsmannen*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Malmö kommun*, *Ecpat Sverige*, *Kvinnors nätverk* och *Unizon*, invänder mot förslaget och anser att den s.k. ventilen bör begränsas. Några av dessa, bl.a. *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Rädda Barnen* och *Barnafrid*, anser att ventilen bör tas bort helt.

Stockholms tingsrätt, *Helsingborgs tingsrätt* och *Jämställdhetsmyndigheten* har inga invändningar mot undantagsbestämmelsen i sig, men efterfrågar närmare vägledning om dess tillämpning. Några remissinstanser,

Prop. 2017/18:288 bl.a. *Barnafrid* och *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, efterfrågar en djupare analys av i vilken mån ett ovillkorligt erkännandeförbud strider mot Europakonventionen och unionsrätten.

Skatteverket, som förordar att det införs en generell regel om att inte erkänna utländska barnäktenskap, anser att det för parter som inte hade någon anknytning till Sverige när de gifte sig ska kunna göras undantag från erkännandeförbudet om det finns särskilda skäl, medan det för övriga även fortsättningsvis ska krävas synnerliga skäl. *Hovrätten för Västra Sverige* anser däremot att ett krav på synnerliga skäl bör gälla i samtliga fall, även om det införs ett generellt erkännandeförbud.

Skälen för regeringens förslag

Ett barns äktenskap ska aldrig kunna erkännas

Alltsedan erkännandeförbudet för vissa utländska äktenskap infördes 2004 har det funnits en möjlighet att i undantagsfall ändå kunna erkänna äktenskapet i fråga (1 kap. 8 a § andra stycket i 1904 års lag, den s.k. ventilen). Sedan lagändringen 2014 som innebar en ytterligare begränsning av utrymmet att tillämpa ventilen, krävs det synnerliga skäl för att undantag ska kunna göras.

Enligt gällande ordning utesluter inte lagtexten att ventilen tillämpas även när en av parterna fortfarande är ett barn. Det kan jämföras med regeln i äktenskapsbalken om att ingen under 18 år får ingå äktenskap inför svensk myndighet, som gäller utan undantag.

Utredningen anser att möjligheten att tillämpa ventilen även när det gäller minderåriga bör behållas och föreslår att den möjligheten också ska finnas när det är fråga om äktenskap som har ingåtts av parter utan anknytning till Sverige. Flera remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen* och *Svenska FN-förbundet*, avstyrker förslaget i denna del och anser att ventilen bör stängas för barn.

Regeringen delar remissinstansernas uppfattning och anser att ett barns äktenskap aldrig ska kunna erkännas i Sverige. Det utrymme som finns i dag att tillämpa ventilen när någon av parterna fortfarande är ett barn bör alltså tas bort. Ventilen bör inte heller kunna tillämpas i sådana fall när det är fråga om den nya kategori äktenskap som nu föreslås omfattas av erkännandeförbudet, dvs. de äktenskap som ingåtts av parter utan anknytning till Sverige. Genom en reglering som helt utesluter undantag från erkännandeförbudet så länge någon av parterna fortfarande är minderårig, kan det säkerställas att inga barn framöver kommer att betraktas eller registreras som gifta i Sverige. Detta är också i enlighet med riksdagens tillkännagivande från mars 2018 (bet. 2017/18:CU8 punkt 1, rskr. 2017/18:192). Som redovisas i avsnitt 4 finns det ett stort stöd i internationella sammanhang för uppfattningen att ett barn aldrig ska betraktas som gift (bl.a. i FN och Europaparlamentet).

Det är i och för sig inte uteslutet att en person under 18 år som har ingått äktenskap kan ha inlett ett sådant familjeliv som avses i artikel 8 i Europakonventionen. Att neka erkännande av ett äktenskap så länge någon av parterna fortfarande är ett barn kan dock enligt regeringens mening inte anses utgöra en otillåten inskränkning av de rättigheter som skyddas av konventionen. Inte heller unionsrätten kan anses hindra detta. Europa-

domstolen har framhållit vikten av att skydda barn och att konventionsstaterna, och inte domstolen, är bäst lämpade att avgöra hur ett lands regler kring äktenskap bör utformas (Z.H och R.H mot Schweiz, no. 60119/12, 8 december 2015). Av EU-domstolens praxis framgår att det kan vara godtagbart att genom ett generellt förbud utan möjlighet till undantag begränsa den fria rörligheten inom EU (se Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, om erkännande av personnamn).

Den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt såväl unionsrätten som Europakonventionen är inte jämförbar med den som ska göras för vuxna parter (se nedan). För den som alltså är ett barn finns det ett starkare behov av skydd, samtidigt som konsekvenserna av att inte erkänna ett äktenskap är mindre framträdande. Det är därför möjligt att på ett helt annat sätt på förhand göra en bedömning av att skälen för förbudet alltid väger tyngre.

Regeringen anser alltså att eventuella konsekvenser av att inte erkänna ett barns äktenskap aldrig kan väga tyngre än intresset av att skydda barnet från de negativa verkningar som följer av att leva i ett barnäktenskap. Erkännandeförbudet grundar sig på grundläggande värderingar i Sverige och har till syfte att skydda barn från att ingå och leva i ett äktenskap samt att se till att alla barn i Sverige åtnjuter samma skydd i detta avseende. Att göra förbudet ovillkorligt får anses nödvändigt för att uppnå dessa vitala intressen (se vidare avsnitt 5).

Sammantaget anser regeringen att det inte bör finnas något utrymme att i Sverige erkänna ett utländskt äktenskap så länge minst en av parterna fortfarande är ett barn och att det ska gälla oavsett om parterna hade någon anknytning till Sverige eller inte när äktenskapet ingicks.

Ventilen kan däremot inte stängas för vuxna

Regeringen föreslår nu att ventilen tas bort för dem som är under 18 år när frågan om erkännande prövas. Frågan är om det behöver behållas en möjlighet att göra undantag från erkännandeförbudet i de fall båda parterna har hunnit bli vuxna.

Utredningen föreslår att ventilen ska finnas kvar och gälla även för de nya fall som ska omfattas av erkännandeförbudet. Flera remissinstanser invänder mot utredningens förslag i denna del och några av dem, bl.a. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Rädda Barnen*, anser att ventilen bör tas bort helt, dvs. även i fall där båda parterna är vuxna när erkännandeprövningen görs.

I samband med lagändringarna 2014 gjordes bedömningen att det inte kan uteslutas att ett nekat erkännande i ett enskilt fall kan medföra så allvarliga konsekvenser för paret att äktenskapet trots allt bör erkännas (prop. 2013/14:208 s. 26 f.). Det gjordes samtidigt klart att ventilen ska tillämpas med betydande restriktivitet.

Regeringens förslag i avsnitt 5 till en ny huvudregel om att barnäktenskap inte ska erkännas i Sverige innebär att en ny kategori barnäktenskap kommer att omfattas av erkännandeförbudet – de äktenskap där parterna saknade anknytning till Sverige vid äktenskapets ingående. Genom denna utvidgning av förbudet kommer erkännande frågan att aktualiseras i fler fall än i dag, inklusive sådana där parterna har varit gifta i årtionden och

där de familjerättsliga konsekvenserna av att neka erkännande av äktenskapet kan vara betydande. Det bör också hållas i minnet att frågan om erkännande av ett äktenskap kan aktualiseras i en rad olika situationer, t.ex. i samband med frågor om arv efter att den ena parten har avlidit. Detta talar för att utrymmet att i ett enskilt fall kunna göra undantag från erkännandeförbudet inte bör tas bort. Att Skatteverket enligt vad utredningen redovisar aldrig har tillämpat ventilen sedan lagändringen 2014 kan inte tas till intäkt för att den kan avskaffas. Det gäller särskilt när erkännandeförbudet nu utvidgas.

Som redovisas i avsnitt 5 bedömer regeringen att det är förenligt med Europakonventionen och unionsrätten att införa en huvudregel om att utländska barnäktenskap inte erkänns i Sverige. I den bedömningen ligger att ett sådant förbud i sig inte är oproportionerligt i förhållande till de syften som eftersträvas. Detta är dock inte nödvändigtvis tillräckligt. Vid bedömningen av om en inskränkning av rätten till respekt för privat- och familjeliv enligt konventionens artikel 8 är proportionerlig måste de omständigheter som kan vara relevanta i det enskilda fallet beaktas. Även om en inskränkning normalt är nödvändig och därmed tillåten kan det i ett enskilt fall finnas omständigheter som föranleder en annan rimlighetsavvägning. Att helt ta bort utrymmet att göra undantag från erkännandeförbudet förutsätter då antingen att det går att förutse att ett nekat erkännande inte i något fall kommer att leda till ett orimligt resultat eller att bedömningen görs att konsekvenser för någon enskild aldrig, hur allvarliga de än må vara, kan väga tyngre än skälen som motiverar förbudet. Det är enligt regeringens uppfattning varken möjligt eller lämpligt när det handlar om personer som inte längre är barn. Det behöver därför finnas en möjlighet att kunna ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Som redovisas ovan har ventilen ansetts motiverad just för att det kan uppstå en situation där det anses orimligt att upprätthålla ett ovillkorligt erkännandeförbud. Möjligheten att i särskilda undantagsfall kunna erkänna ett äktenskap är tänkt att vara ett skydd för t.ex. en kvinna som ingått äktenskap när hon var ett barn och som skulle drabbas av allvarliga konsekvenser vid ett nekat erkännande. För att fullt ut leva upp till Europakonventionen och unionsrätten bör alltså det nationella regelverket ge utrymme för en individuell proportionalitetsbedömning. Detta förutsätter att det finns en ventil.

Några remissinstanser, bl.a. *Norrköpings kommun*, *Stockholms kommun* och *Sveriges Kvinnolobby*, anser att intresset av att motverka barnäktenskap måste väga tyngre än såväl Europakonventionen som unionsrätten. Vissa hänvisar till Nederländernas lagstiftning på området och framhåller den som ett exempel på att ett erkännandeförbud avseende utländska barnäktenskap inte skulle strida mot nämnda rättigheter. Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att även om intresset av att motverka barnäktenskap väger mycket tungt, är det inte möjligt att bortse från Sveriges internationella förpliktelser.

Vad gäller lagstiftningen i Nederländerna stämmer det att den inte innehåller några undantag från huvudregeln om erkännandeförbud. I Nederländerna gäller dock regeln om icke-erkännande bara fram till dess att båda parterna fyller 18 år. Eftersom den huvudregel som regeringen nu föreslår inte innehåller någon begränsning vad gäller parternas ålder vid erkännandetillfället, blir övervägandena för svensk del något annorlunda.

Det kan vidare framhållas att regeringens förslag till ny huvudregel i princip motsvarar den huvudregel som gäller i såväl Danmark som Tyskland. Enligt båda dessa staters lagstiftning kan ett barnäktenskap ändå godtas för att bl.a. undvika konflikter med unionsrätten och Europakonventionen.

Den ventil som finns i dag i de fall då ett barnäktenskap har ingåtts av parter som vid äktenskapets ingående hade anknytning till Sverige, behöver alltså behållas och även omfatta barnäktenskap som har ingåtts av parter utan anknytning till Sverige. Ventilen bör dock endast kunna tillämpas när båda parter är vuxna.

Närmare om när ventilen kan tillämpas

Mot bakgrund av syftet med förbudet – att skydda enskilda i Sverige mot att leva i barnäktenskap och att motverka förekomsten av sådana äktenskap här – anser regeringen att det fortsatt bör gälla en restriktiv syn på möjligheten att göra undantag från huvudregeln om erkännandeförbud. Det bör vara tydligt att det är fråga om undantag för speciella fall och att den omständigheten att båda parter hunnit fylla 18 år vid erkännandeprovningen samt att ventilen således är tillämplig inte innebär att äktenskapet ska erkännas. Detta talar för att det, som föreslogs i lagrådsremissen, alltså bör uppställas krav på synnerliga skäl.

Som uttalades i lagrådsremissen ligger det i bedömningen av om det finns synnerliga skäl att ett nekat erkännande måste vara förenligt med Europakonventionen och unionsrätten. Enligt *Lagrådet* ger, detta uttalande till trots, vissa exempel som lämnades i lagrådsremissen tillsammans med lagtextens utformning intrycket att en utomordentligt restriktiv tillämpning avses. Lagrådet anser mot den bakgrunden att det är tveksamt om den snävt utformade ventilen lever upp till Europakonventionens krav på proportionalitet.

Ventilen innebär till sin konstruktion att det är upp till beslutande myndighet att i det enskilda fallet avgöra om det är proportionerligt att inte erkänna ett utländskt barnäktenskap. I takt med att unionsrätten och Europakonventionen har fått större inflytande i svensk rätt har proportionalitetsprincipen allt tydligare fått genomslag hos svenska domstolar och myndigheter. Att göra en sådan bedömning är inte heller något nytt i förhållande till vad som redan gäller avseende parter som hade anknytning till Sverige när de gifte sig. Regeringen är övertygad om att myndigheterna kan tillämpa ventilen på avsett sätt. Vad regeringen kan göra är att se till att lagstiftningen tillåter myndigheterna att göra det. Regeringen är mot den bakgrunden tydlig med att ventilens tillämpningsområde i det enskilda fallet inte får vara snävare än vad Europakonventionen och unionsrätten medger. Den i lagrådsremissen föreslagna ventilen ger utrymme för en sådan tillämpning. Regeringen anser därför, till skillnad från *Skatteverket*, att det alltså ska krävas att det finns synnerliga skäl för att ett undantag från förbudet ska kunna göras, oavsett om parterna hade anknytning till Sverige eller inte vid tidpunkten för äktenskapets ingående.

Vad gäller äktenskap som ingåtts av parter med anknytning till Sverige innebär regeringens förslag ingen annan förändring än att en tillämpning av ventilen är helt utesluten om någon av parterna är minderårig. Eftersom

Prop. 2017/18:288 ytterligare en kategori äktenskap nu föreslås omfattas av ventilens tillämpningsområde, finns det dock anledning att säga något om utrymmet att kunna göra undantag från erkännandeförbudet.

Som uttalades i samband med lagändringen 2014, ska undantag kunna göras om ett nekat erkännande i det enskilda fallet medför allvarliga konsekvenser eller det annars framstår som orimligt att inte erkänna äktenskapet (prop. 2013/14:208 s. 27).

Vad som kan utgöra synnerliga skäl ska avgöras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Det är därför svårt och inte heller önskvärt att, som bl.a. *Stockholms tingsrätt* och *Helsingborgs tingsrätt* efterlyser, ge en utförlig och konkret vägledning för i vilka fall ventilen bör tillämpas. I lagrådsremissen angavs i författningskommentaren ett par exempel på situationer där det närmast är givet att undantag från erkännandeförbudet bör göras. Att *Lagrådet* uppfattar dessa exempel som uttryck för en generellt mer restriktiv tillämpning än vad som varit avsikten visar på det vanskliga med att ge sådan vägledning. Det bör därför undvikas att ange vissa typsituationer eller omständigheter som i sig alltid skulle medföra skäl för undantag från förbudet, t.ex. hur gamla parterna är vid tidpunkten för prövningen, hur länge de varit gifta eller hur nära myndighetsåldern de var när äktenskapet ingicks (jfr HFD 2012 ref. 17). I stället får det, liksom hittills, överlåtas på rättstillämpningen att avgöra när det finns synnerliga skäl. Utgångspunkten är att inga barnäktenskap ska erkännas och att ett sådant äktenskap alltså inte ska ha några rättsverkningar i Sverige. Det måste då i det enskilda fallet göras en samlad bedömning av de omständigheter som åberopas eller annars finns tillgängliga vid prövningen för att avgöra om ett fränkännande av en eller flera rättsverkningar av just det aktuella äktenskapet skulle leda till allvarliga konsekvenser eller annars framstå som orimligt.

Att erkännandeförbudet framöver ska omfatta även barnäktenskap som ingåtts av parter som vid äktenskapets ingående saknade anknytning till Sverige torde innebära att det i fler fall kan finnas anledning att göra undantag från förbudet. Till skillnad från nuvarande ordning har äktenskap i dessa fall ingåtts utan att det har funnits anledning att beakta den svenska åldersgränsen och förbudet syftar därför inte till att förhindra ett kringgående av svenska äktenskapshinder. Att parterna har levt i ett sådant äktenskap i ett annat land under en längre tid och byggt upp ett familjeliv där bör visserligen inte i sig normalt vara tillräckligt för att det ska finnas synnerliga skäl att erkänna äktenskapet. Det bör dock vara en omständighet som kan bidra till en bedömning att ett nekat erkännande framstår som orimligt.

Inte heller den omständigheten att parterna har gemensamma barn bör i sig utgöra skäl till undantag. Som konstaterades i samband med lagändringen 2014 påverkas inte barnets möjligheter till skydd och trygghet i svensk rätt av föräldrarnas civilstånd på ett sådant sätt att det ensamt bör tillmätas någon särskild betydelse vid erkännandeprovningen. Regeringen delar därför inte *Örebro universitets* uppfattning att det endast är i gemensamma barns intressen som ventilen bör vara tillämplig och inte heller att det alltid finns synnerliga skäl att erkänna ett barnäktenskap i frågor som rör parternas gemensamma barn.

Frågan om erkännande kan prövas i olika sammanhang och av olika myndigheter. Vad en myndighet har beslutat är i regel inte bindande för

en annan. Att ett äktenskap inte har erkänts av Skatteverket i samband med registrering av civilstånd i folkbokföringen innebär inte att det är uteslutet att vid en senare uppkommen prövning av arv, äktenskapsskillnad eller faderskap anse att det finns synnerliga skäl för att i det sammanhanget erkänna äktenskapet och därmed en viss rättsverkan av det. Som *Örebro universitet* påpekar kan det alltså finnas anledning att vid prövningen av erkännande som en prejudiciell fråga i viss mån göra andra typer av överväganden än om det t.ex. är fråga om att i folkbokföringen registrera en persons civilstånd. Det måste dock alltid göras en bedömning i varje enskilt fall.

Många gånger kan orimliga konsekvenser för vuxna parter som levt som gifta i flera år och som vill fortsätta att leva tillsammans i Sverige undvikas genom att parterna ingår ett nytt äktenskap här eller i en annan stat, vilket bl.a. *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* framhåller. Att dessa möjligheter finns är dock inte någon självklarhet för alla. Parterna kan t.ex. befinna sig i olika länder utan möjlighet att återförenas i Sverige. Det kan också inträffa att ett sedan flera år gift par kommer till Sverige och en av parterna avlider innan de har haft möjlighet att ingå ett äktenskap som erkänns i Sverige. Avgörande för om ventilen ska kunna tillämpas är alltså inte om parterna har haft möjlighet att ingå ett nytt äktenskap, utan de konsekvenser som ett nekat erkännande får i det enskilda fallet.

Helsingborgs tingsrätt tar upp frågan om huruvida det är problematiskt att olika bedömningar kan göras för parter beroende på om de kommer till Sverige från en annan EU-medlemsstat eller från ett tredjeland. Enligt regeringens uppfattning bör dock bedömningen av om det finns synnerliga skäl vara i princip densamma oavsett härkomst. Det mycket starka intresset av att skydda personer mot för tidiga äktenskap och motverka barn-äktenskap gör att ett sådant äktenskap som huvudregel inte ska erkännas oavsett om parterna är unionsmedborgare eller inte. Som beskrivs ovan får det i samtliga fall där det är aktuellt göras en proportionalitetsbedömning där konsekvenserna för det enskilda paret eller t.ex. deras barn och rimligheten i att neka ett erkännande av parternas äktenskap får bedömas. Mot den bakgrunden anser regeringen inte heller att det finns någon särskild problematik i det avseendet i de fall parterna kommer till Sverige från ett tredjeland men via ett unionsland, vilket tingsrätten är inne på.

7 Myndigheternas prövning

Regeringens bedömning: Det bör inte ske några ändringar i fråga om Skatteverkets och andra myndigheters prövning när det gäller erkännande av utländska barnäktenskap.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna invänder inte mot utredningens bedömning. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att möjligheten att flytta över prövningen av samtliga ärenden om erkännande av utländska äktenskap till exempelvis förvaltningsdomstol bör ses över. *Jämställdhetsmyndigheten* anser att

Skälen för regeringens bedömning

Prövningen i fråga om erkännande av ett utländskt äktenskap bör inte flyttas över till en särskilt utsedd myndighet

Frågan om erkännande av ett barnäktenskap som ingåtts enligt utländsk lag kan bli föremål för olika myndigheters prövningar. Som *Länsstyrelsen i Stockholms län* påpekar kan en person ha vistats i Sverige under en längre tid innan frågan om folkbokföring aktualiseras hos Skatteverket. Om det t.ex. är fråga om en asylsökande person som uppger sig vara gift, har frågan om erkännande av äktenskapet i regel redan prövats av Migrationsverket innan frågan om folkbokföring blir aktuell. Även andra myndigheter kan komma att pröva frågan om erkännande, bl.a. allmän domstol i exempelvis en fastställsetalan avseende huruvida ett äktenskap består eller inte (se 14 kap. 1 § äktenskapsbalken och 3 kap. 2 § i 1904 års lag).

I regel är en myndighets bedömning inte bindande för hur frågan om erkännande ska bedömas i andra sammanhang. Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, anser att möjligheten att flytta över prövningen av ärenden om erkännande av utländska äktenskap till en särskilt utsedd myndighet bör övervägas, för att skapa en mer enhetlig och rättssäker erkännandeprovning. Även *Lagrådet* anmärker på nuvarande ordning. Regeringen konstaterar att det inom ramen för detta lagstiftningsärende inte finns underlag för att närmare se över prövningsordningen i detta avseende. Det kan dock framhållas att det kan vara till den enskildes fördel att det finns utrymme att komma till olika slutsatser i erkännandefrågan beroende på omständigheterna i det sammanhang där frågan prövas. På så sätt skapas förutsättningar att särskilt beakta en utsatt parts eller gemensamma barns intressen i en specifik situation. Exempelvis kan Skatteverket besluta att inte folkbokföra en person som gift, medan en allmän domstol vid bedömningen av en prejudiciell fråga i samband med t.ex. en arvsvist eller i ett faderskapsmål avseende samma person kan erkänna äktenskapet i fråga. Regeringen delar också utredningens bedömning att det förhållandet att t.ex. Skatteverkets beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att det allmänna ombudet vid Skatteverket har möjlighet att driva mål till högsta instans borgar för en enhetlig tillämpning av regelverket.

Myndigheternas prövning

Även om frågan om huruvida ett utländskt äktenskap ska erkännas kan prövas av olika myndigheter, sker en sådan prövning nästan alltid hos Skatteverket i samband med folkbokföring. Skatteverkets prövning görs normalt med ledning 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). Skatteverket kräver i dag personlig inställelse i samband med att en anmälan om folkbokföring ges in av en person som

flyttat hit från utlandet. I de nya fall som nu föreslås ska omfattas av erkännandeförbudet, dvs. barnäktenskap som ingåtts när ingen av parterna hade anknytning till Sverige, kan det därför förutsättas att frågan om erkännande av ett äktenskap många gånger kommer att prövas efter att parterna inställt sig personligen hos Skatteverket. Att en myndighet kan besluta om att handläggningen i ett ärende ska vara muntlig framgår också av 9 och 24 §§ i den nya förvaltningslagen (2017:900).

Utredningen anser att det inte finns skäl att förändra ordningen för hur ärenden om erkännande av utländska barnäktenskap prövas i dag. Regeringen, liksom flertalet remissinstanser, delar den bedömningen. Det bör alltså inte i lag införas något krav på att Skatteverkets beslut alltid ska föregås av en muntlig kontakt med parterna, vilket *Jämställdhetsmyndigheten* föreslår.

Inte heller i övrigt anser regeringen att det finns anledning att föreslå någon annan hantering av barnäktenskap än den som redan gäller för erkännande av utländska äktenskap i allmänhet. Tillämpningen av de nya reglerna föranleder bedömningar av i stort sett samma slag som Skatteverket och andra myndigheter gör enligt nu gällande ordning. När det för en myndighet, av handlingarna eller på annat sätt, framgår att det är fråga om ett barnäktenskap är utgångspunkten att äktenskapet inte ska erkännas. Handläggningen av ärendet får följa samma ordning som redan gäller när det är fråga om äktenskap i strid mot andra svenska äktenskapshinder, sannolika tvångsäktenskap och fullmaktsäktenskap.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Äldre bestämmelser om erkännande ska gälla för äktenskap som har ingåtts före ikraftträdandet. De nya bestämmelserna ska dock gälla om någon av parterna alltjämt är under 18 år när frågan om erkännande prövas.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att den nya bestämmelsen inte ska tillämpas på parter med ankomstdag till Sverige före ikraftträdandet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* efterfrågar ett förtydligande av utredningens föreslagna övergångsbestämmelse.

Skälen för regeringens förslag: Det är angeläget att lagändringen träder i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2019.

Regeringen föreslår i avsnitt 5 en ny huvudregel om att inga utländska barnäktenskap ska erkännas i Sverige och i avsnitt 6 att erkännandeförbudet ska gälla utan undantag om parterna är under 18 år. Regeringens förslag skiljer sig från utredningens, varför i viss mån andra överväganden behöver göras i

Prop. 2017/18:288 fråga om eventuella övergångsbestämmelser. Eftersom de föreslagna bestämmelserna är civilrättsliga regler, gäller den allmänna rättsgrundsatsen att bestämmelserna inte är tillämpliga för rättigheter och skyldigheter som har uppkommit före ikraftträdandet, om inget annat föreskrivs.

När erkännandeförbudet avseende tvångsäktenskap och äktenskap som ingåtts i strid mot ett äktenskapshinder, inklusive barnäktenskap, infördes 2004 angavs att det inte skulle tillämpas på äktenskap som hade ingåtts före ikraftträdandet. Frågan om erkännande kommer i första hand upp då en uppgift om äktenskap ska föras in i folkbokföringsregistret. Att väcka frågan om erkännande av de äktenskap som redan är registrerade bedömdes då varken från principiell eller från praktisk synpunkt lämpligt (prop. 2003/04:48 s. 43). Med hänsyn till detta och till det som generellt talar emot en retroaktiv verkan gjordes bedömningen att tillämpningen av erkännandeförbudet borde inskränkas till äktenskap ingångna efter ikraftträdandet. Samma bedömning gjordes i samband med lagändringarna 2014 då bestämmelsen om hinder mot erkännande av fullmaktsäktenskap infördes och kravet på särskilda skäl för att göra undantag från förbudet att erkänna ett utländskt äktenskap ändrades till synnerliga skäl (prop. 2013/14:208 s. 129).

Motsvarande skäl som anfördes i samband med införandet av tidigare erkännandeförbud gör sig enligt regeringens uppfattning gällande med styrka även nu. När det gäller äldre ingångna äktenskap kan parterna sedan länge ha inrättat sina liv efter det. I vissa fall kan äktenskapet dessutom redan ha erkänts i Sverige. Att frågan om erkännande då skulle bedömas enligt andra och strängare förutsättningar än vad som gällde när äktenskapet ingicks är inte lämpligt. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse med innebörd att den föreslagna begränsningen av möjligheten att erkänna barnäktenskap endast ska omfatta sådana äktenskap som har ingåtts efter ikraftträdandet.

Regeringen anser dock att det finns anledning att se delvis annorlunda på frågan vad gäller dem som fortfarande är under 18 år när frågan om erkännande provas. För dem kommer det erkännandeförbud som regeringen nu föreslår att gälla utan undantag. Mot bakgrund av det starka intresset av att skydda barn mot de ingripande personliga och rättsliga verkningar som ett äktenskap innebär och av att uppnå syftet att inga barn i Sverige ska registreras eller betraktas som gifta, bör de nya bestämmelserna därför tillämpas direkt från ikraftträdandet om någon av parterna är under 18 år när frågan om erkännande aktualiseras. Det innebär att ett barn ska betraktas som ogift i varje specifik situation som frågan om erkännande uppkommer efter ikraftträdandet av de nya reglerna. Det ska gälla oberoende av om barnet tidigare har registrerats som gift i t.ex. folkbokföringen eller i Migrationsverkets register.

Regeringens bedömning: Förslaget om att utvidga förbudet att erkänna utländska barnäktenskap bedöms leda till positiva konsekvenser för enskilda.

Förslaget bedöms inte leda till annat än marginellt ökade kostnader för berörda myndigheter och dessa kostnader kan finansieras inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna lämnar utredningens bedömning utan invändning. *Skatteverket* anger att utredningens förslag inte bedöms ge några verksamhetsmässiga effekter av betydande karaktär, men att frågan om parternas ankomstdatum i marginell omfattning kan innebära ett ökat behov av utredning och efterforskning. Några remissinstanser, däribland *Jämställdhetsmyndigheten* och *Länsstyrelsen i Stockholms län*, framhåller att ett stärkt skydd mot barnäktenskap bidrar till ökat genomslag för de jämställdhetspolitiska målsättningarna.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens förslag att införa ett generellt förbud mot erkännande av utländska barnäktenskap innebär att skyddet mot sådana äktenskap stärks. Det bedöms därför få positiva effekter för enskilda, inte minst för det enskilda barnet att kunna åtnjuta sina rättigheter enligt barnkonventionen.

Eftersom barnäktenskap drabbar framför allt flickor och kvinnor kan förslaget, som bl.a. *Jämställdhetsmyndigheten* framhåller, också förväntas leda till en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män och stärka förutsättningarna att nå de jämställdhetspolitiska målen (skr. 2016/17:10, Makt mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid). Förhoppningen är även att förslaget ska få en preventiv verkan och bidra till att uppnå FN:s globala mål för hållbar utveckling i Agenda 2030 om att avskaffa den skadliga sedvänja som barnäktenskap utgör.

Förslaget innebär inte att de handläggande myndigheterna, främst Skatteverket, Migrationsverket och domstolarna, åläggs någon ny typ av uppgift. Redan i dag gör dessa myndigheter bedömningar i fråga om erkännande av utländska äktenskap. Den föreslagna regleringen föranleder bedömningar av i stort sett samma slag, men kan innebära att myndigheterna i fler fall behöver pröva om det finns synnerliga skäl att göra undantag från erkännandeförbudet. Det kan då inte heller uteslutas att behovet av ytterligare utredning och av muntlig handläggning kan öka något. Som bl.a. *Malmö kommun* och *Varken hora eller kuvad* påpekar kan det också för berörda myndigheter uppstå behov av att informera om den nya regleringen. Även med beaktande av dessa omständigheter bedömer regeringen att det merarbete som förväntas uppstå för Skatteverket och andra myndigheter endast kommer att innebära marginella kostnadsökningar som kan finansieras inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar.

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 någon av parterna var under 18 år vid tidpunkten för äktenskapets ingående,

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

3. om det är sannolikt att *äktenskapet* 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 *båda parterna är över 18 år och 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 5–7.

Av *första stycket första punkten*, vars innehåll är nytt, framgår att barnäktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag inte erkänns i Sverige. Hinder mot erkännande av sådana äktenskap har hittills förelegat om minst en av parterna vid tidpunkten för äktenskapets ingående var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige (nuvarande första punkten). Den nya första punkten innebär att samma sak nu ska gälla även i de fall parterna saknade anknytning till Sverige när äktenskapet ingicks. Bestämmelsen, som utgör ett undantag från den grundläggande principen om att utländska äktenskap erkänns i Sverige, avser således alla utländska barnäktenskap. Liksom för övriga hinder mot erkännande som anges i paragrafen (andra–fjärde punkterna), rör det sig om ett preciserat undantag vid sidan av det mer allmänna förbehållet för ordre public i 7 kap. 4 §.

Undantaget omfattar äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag antingen i Sverige inför en utländsk vigselförrättare (6 §) eller utomlands (7 §). Bestämmelsen är tillämplig om någon av parterna var minderårig när äktenskapet ingicks. Hur gamla parterna är vid erkännandeprövningen saknar i detta avseende betydelse (se dock angående ålderns betydelse i kommentaren till andra stycket).

Undantaget gäller enligt sin lydelse äktenskap. Det bör dock kunna vara till vägledning i fråga om andra rättsordningars institut som har i huvudsak samma rättsverkningar som ett äktenskap enligt svensk lag och som omfattar par av samma kön (jfr bet. 2008/09:CU19 s. 22).

Förutsättningarna för bedömningen av om det finns materiell grund för att vägra erkännande är i princip desamma som för övriga undantag i paragrafen och som hittills har gällt för barnäktenskap där parterna hade anknytning till Sverige när äktenskapet ingicks. Bedömningen får göras med ledning av de uppgifter som då är tillgängliga för den myndighet som prövar frågan (prop. 2003/04:48 s. 55 och prop. 2013/14:208 s. 135).

Till följd av införandet av en ny punkt, ändras efterföljande numrering av punkterna i stycket.

Ändringen i *andra punkten* är en följd av att barnäktenskap nu regleras separat. Genom ändringen tydliggörs att bestämmelsen endast omfattar äktenskap som ingått i strid mot andra svenska äktenskapshinder än det som avser åldersgränsen för ingående av äktenskap. Sådana andra hinder regleras i 2 kap. 3 och 4 §§ äktenskapsbalken.

I *andra stycket* regleras möjligheten att i undantagsfall erkänna sådana utländska äktenskap som omfattas av något av hindren mot erkännande enligt första stycket. Även ett utländskt barnäktenskap kan således erkännas om det finns synnerliga skäl. Ändringen innebär dock att den s.k. ventilen inte är tillämplig om någon av parterna är under 18 år när frågan om erkännande prövas. Ett utländskt äktenskap kan därmed aldrig erkännas i Sverige om någon av parterna fortfarande är ett barn. Genom den nya första punkten i första stycket tillkommer också en ny kategori äktenskap till ventilens tillämpningsområde. Dessa är barnäktenskap som ingått av parter som saknade anknytning till Sverige när äktenskapet ingicks.

Uttrycket synnerliga skäl används för att tydliggöra den restriktivitet som ska gälla. Det ska göras en samlad bedömning utifrån de uppgifter som finns tillgängliga. För att det ska finnas synnerliga skäl, krävs att ett nekat erkännande i det enskilda fallet medför allvarliga konsekvenser för paret eller att det annars framstår som orimligt att inte erkänna äktenskapet (prop. 2013/14:208 s. 135).

I bedömningen av om det finns synnerliga skäl ligger att ett nekat erkännande måste uppfylla kravet på proportionalitet enligt artikel 8 i Europakonventionen (om rätten till respekt för privat- och familjeliv) och unionsrätten (framför allt rätten för EU-medborgare och deras anhängiga att fritt röra sig inom unionen). Ventilens tillämpningsområde får inte vara snävare än vad Europakonventionen och unionsrätten medger. Det måste därför göras en avvägning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet av hur stort ingreppet i den enskildes rätt är i förhållande till syftet med erkännandeförbudet, dvs. att skydda enskilda mot att leva i barnäktenskap och att motverka förekomsten av sådana äktenskap i Sverige. Som utgångspunkt väger skälen för erkännandeförbudet tyngre än de konsekvenser som ett nekat erkännande medför för enskilda. Bedöms förhållandet mellan dessa faktorer i ett enskilt fall vara orimligt finns dock synnerliga skäl att i det sammanhanget erkänna äktenskapet och därmed en viss rättsverkan av det.

Avseende de äktenskap som sedan tidigare omfattas av paragrafens tillämpningsområde innebär ändringen inga andra skillnader i förhållande till hittillsvarande ordning än att det uppställs ett uttryckligt krav på att båda parter måste vara 18 år för att ventilen ska kunna tillämpas. Som utgångspunkt ska samma typ av överväganden göras även beträffande den nya kategori äktenskap som nu tillkommer. Att det i sådana fall i princip kan uteslutas att det är fråga om ett kringgående av den åldersgräns som gäller i Sverige för att ingå äktenskap kan dock ha betydelse. Exempelvis bör det finnas större utrymme att beakta konsekvenser av ett nekat erkännande som drabbar parter som har varit i gifta i flera år och som gifte sig strax innan en av dem fyllde 18 år när ingen av dem hade någon anknytning till Sverige, än ett barnäktenskap som ingått när minst en av parterna hade hemvist här. I sistnämnda fall är utrymmet att erkänna äktenskapet i det närmaste obefintligt (prop. 2013/14:208 s. 136).

Det kan inte uteslutas att det kan finnas omständigheter i ett ärende om uppehållstillstånd grundat på äktenskap där ett nekat erkännande kan antas få sådana konsekvenser för parterna och exempelvis för deras barn att den enda rimliga lösningen är att erkänna äktenskapet. Är parterna att betrakta som sambor har ett nekat erkännande dock i regel inte någon betydelse för frågan om uppehållstillstånd, eftersom samma regler gäller för makar som för sambor (se t.ex. 5 kap. 3 § utlänningslagen [2005:716] och 6 § lagen [2016:752] om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige).

Vad som kan utgöra synnerliga skäl får närmare utvecklas i rättstillämpningen.

Om ett utländskt äktenskap erkänns, anses det ha bestått från den tidpunkt då det ingicks.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Äldre bestämmelser gäller för äktenskap som har ingåtts före ikraftträdandet. Detta gäller dock inte om frågan om erkännande provas innan båda parterna har fyllt 18 år.

Enligt *första punkten* ska de nya bestämmelserna börja gälla den 1 januari 2019.

Enligt *andra punkten* ska de nya bestämmelserna gälla för äktenskap som ingåtts efter ikraftträdandet. Är någon av parterna fortfarande under 18 år när frågan om erkännande provas, ska dock de nya bestämmelserna tillämpas direkt även på äktenskap som har ingåtts före ikraftträdandet. Att bestämmelserna ska börja tillämpas direkt i sådana fall innebär inte att myndigheter ska upphäva eller ompröva sina sedan tidigare meddelade beslut om erkännande, utan att de nya bestämmelserna ska tillämpas när en fråga om erkännande provas efter ikraftträdandet och någon av parterna fortfarande är ett barn. Eftersom det nya erkännandeförbudet avseende barnäktenskap i 1 kap. 8 a § första stycket 1 alltid kommer att vara tillämpligt i ett sådant fall saknar det för erkännandefrågan betydelse om det även finns grund för att vägra erkännande enligt någon av de andra punkterna i stycket.

För andra än barn gäller 1 kap. 8 a § i sin äldre lydelse för de äktenskap som har ingåtts före ikraftträdandet. Det innebär att för ett barnäktenskap som har ingåtts före den 1 januari 2019 gäller erkännandeförbudet enligt hittillsvarande andra punkten, dvs. om minst en av parterna vid tidpunkten för äktenskapets ingående var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige (se dock SFS 2004:144 och SFS 2014:379 om vad som gäller för äktenskap som ingåtts före den 1 maj 2004 respektive den 1 juli 2014). Om ett barnäktenskap som har ingåtts före ikraftträdandet är uppenbart oförenligt med grunderna för svensk rättsordning, kan erkännande nekas även i de fall parterna saknade anknytning till Sverige vid äktenskapets ingående (se ordre public-förbehållet i 7 kap. 4 §).

Övervägandena finns i avsnitt 9.

Sammanfattning av betänkandet Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap (SOU 2017:96)

Prop. 2017/18:288
Bilaga 1

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 särskild 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.

Förekomsten av barnäktenskap

I världen

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

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

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

I Sverige

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

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

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

Några utgångspunkter i övrigt

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

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

Diskussionen här i landet om barnäktenskap inleddes i början av 1970-talet och har intensifierats de senaste 10–15 åren. Det står i dag också klart att det i många fall finns en koppling mellan barnäktenskap 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 § IÅL 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 barnkonventionen garanterar. Konsekvensen av att ha en lagstiftning med ett anknytningskrav likt den i 1 kap. 8 a § 1 IÅL 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 parernas 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 bohem 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 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. 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 också förenligt med det barnperspektiv som ska genomsyra lagstiftningen.

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.). 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).

Prop. 2017/18:288
Bilaga 1

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 generell 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 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.

Betänkandets lagförslag

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.

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.

Efter remiss har yttranden över delbetänkandet lämnats av Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg, Domstolsverket, Justitiekanslern, Migrationsverket, Sveriges Ambassad i Pakistan, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Barnombudsmannen, Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Skatteverket, Linköpings universitet (Barnafrid – Nationellt kunskapscentrum), Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid), Örebro universitet, Diskrimineringsombudsmannen, Göteborgs stad, Härnösands kommun, Malmö stad, Norrköpings kommun, Stockholms stad, Ecpat Sverige, Gryning Vård AB, Kvinnors nätverk, Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor, Riksföreningen Gode Män Vårnadshavare, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda Barnen, Svenska FN-förbundet, Sveriges kommuner och landsting, Sveriges kristna råd, Sveriges kvinnolobby, Sveriges advokatsamfund, Tjejers rätt i samhället, Unizon och Varken hora eller kuvad.

Riksdagens ombudsmän, Sveriges ambassad i Iran, Sveriges ambassad i Jordanien, Botkyrka kommun, Söderhamns kommun, Västerås kommun, BRIS – Barnens rätt i samhället, Islamiska samarbetsrådet, Judiska centralrådet, Män för jämställdhet, Nätverket Män mot hedersförtryck, Riksorganisationen GAPF – Glöm Aldrig Pela och Fadime, Fredrika Bremer Förbundet och Terrafem har avstått från att yttra sig.

Yttranden har dessutom kommit in från Kvinnors rätt och Svenska kyrkan.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-06-19

Närvarande: F.d. justitierådet Severin Blomstrand samt justitieråden Kerstin Calissendorff och Thomas Bull

Förbud mot erkännande av utländska barnäktenskap

Enligt en lagrådsremiss den 31 maj 2018 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Erika Goldkuhl.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Lagrådet har tidigare yttrat sig över förslag till lagstiftning på området (se framför allt prop. 2003/04:48 s. 75 ff.). Någon anledning att upprepa då framförda synpunkter finns inte. Dock vill Lagrådet framhålla att en följd av regleringen är att det finns personer i landet som inte vet om de är gifta enligt vad som gäller i Sverige. Denna konsekvens är svår att godta, i synnerhet som det inte går att lita på att ett beslut av en myndighet att erkänna ett utländskt äktenskap gäller; andra myndigheter är inte bundna av beslutet.

Lagrådets granskning av lagförslaget ska enligt 8 kap. 22 § regeringsformen avse bl.a. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt och om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har ansetts.

Syftet med förslaget om ett generellt förbud mot att erkänna barnäktenskap är enligt lagrådsremissen att säkerställa att alla barn som befinner sig i Sverige skyddas mot sådana äktenskap samt att motverka förekomsten av barnäktenskap genom att tydligt ange att dessa inte accepteras i Sverige. Genom att utländska äktenskap där parterna är vuxna när frågan om civilstånd aktualiseras i Sverige inte erkänns ska enskilda ges möjlighet att i vuxen ålder och under ordnade former ta ställning till om de då vill ingå äktenskap eller inte.

Förbudet har emellertid ingen verkan som skydd för barn som saknar anknytning till Sverige när äktenskapet ingås och det bidrar inte, så som det är utformat, till att upprätthålla det förbud mot att ingå äktenskap före 18 års ålder som gäller i Sverige. Det kan också betvivlas att den föreslagna lagen motverkar förekomsten av barnäktenskap i andra länder. Det ter sig i vart fall främmande att personer som, när de ingår ett äktenskap, inte har för avsikt att flytta från sitt hemland och ta hemvist i Sverige, beaktar de svenska äktenskapshindren och därför avstår till dess de fyllt 18 år.

Mot bakgrund av vad som nu anförts kan det sättas i fråga om ett av förslagets syften alls kan uppnås genom den valda metoden.

Förslaget innebär vidare en inskränkning i rätten till respekt för familjelivet enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Enligt

konventionen krävs att sådana inskränkningar är nödvändiga med hänsyn t.ex. till förebyggande av oordning och brott samt proportionerliga i förhållande till de syften som den nationella lagstiftaren anger. I detta ingår en prövning om det ingrepp som enskilda får tåla kan motiveras av syftet.

Förslaget medför att utländska makar som har gift sig när endera eller båda var barn enligt svensk rätt och som lång tid efter detta tar hemvist i Sverige, drabbas av oväntade och för en enskild svårutredda rättsliga konsekvenser. För att undvika ovissheten kommer valet att stå mellan att – om båda parter så önskar och om det är praktiskt möjligt – gifta sig en gång till eller att anföra synnerliga skäl för undantag (den s.k. ventilen) vid de olika tillfällen då frågan om erkännande aktualiseras. I förslaget anförs att den möjlighet till undantag som ventilen innefattar är tillräcklig för att leva upp till konventionens krav på proportionalitet.

Enligt författningskommentaren ska ventilen kunna tillämpas om ett nekat erkännande i ett enskilt fall medför allvarliga konsekvenser för paret eller det annars framstår som orimligt att inte erkänna äktenskapet. Det anges vidare att det exempelvis bör finnas större utrymme att beakta konsekvenser av ett nekat erkännande om det drabbar parter som har varit gifta i flera år och som gifte sig strax innan en av dem fyllde 18 år när ingen av dem hade någon anknytning till Sverige, än ett barnäktenskap som ingåtts när minst en av parterna hade hemvist här. Av författningskommentaren framgår också att det i varje enskilt fall behöver göras en bedömning av om ett nekat erkännande skulle stå i strid med EKMR eller EU-rätten. I den delen anförs emellertid också att vid avvägningen utifrån omständigheterna i det enskilda fallet av hur stort ingreppet i den enskildes rätt är, skälen för erkännandeförbudet (att skydda enskilda mot för tidiga äktenskap och att motverka barnäktenskap som företeelse) i regel väger tyngre än de konsekvenser som ett nekat erkännande medför för enskilda.

I författningskommentaren anges två exempel på fall då konsekvenserna för parterna innebär att den enda rimliga lösningen är att erkänna äktenskapet. Det ena utgörs av fall där parterna inte kan betraktas som sambor och civilståndet har betydelse i ett ärende om uppehållstillstånd. Det andra exemplet är fall där det inte är praktiskt möjligt att ingå ett nytt äktenskap då den ena parten har avlidit. För de fall där det i sig vore möjligt, men en av parterna inte vill, kan det konstateras att effekten skulle bli att en bodelning inte vore möjlig.

Trots att ventilen således sägs kunna tillämpas så att kraven i konventionen och unionsrätten uppfylls, så ger de givna exemplen tillsammans med lagtextens utformning intrycket att en utomordentligt restriktiv tillämpning avses. De motsägelsefulla – och knapphändiga – motivuttalandena är inte ägnade att underlätta förståelsen av bestämmelsen. Vidare spär resonemanget om ventilens tillämpning på den inledningsvis nämnda osäkerhet som ett par kan tvingas leva under angående ett så grundläggande förhållande som om de är gifta eller inte.

Förslaget innebär också en inskränkning av den fria rörlighet som garanteras enligt artikel 21 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Sådana inskränkningar kan godtas om de uppfyller vissa villkor. Bland annat – och på samma sätt som gäller vid prövning mot EKMR – måste reglerna uppfylla ett krav på att stå i proportion till det legitima syfte som eftersträvas. Enligt fast rättspraxis ska denna bedömning vara restriktiv.

Avseende förslaget förenlighet med unionsrätten åberopas i lagrådsremissen domstolsavgöranden där likabehandling ansetts utgöra ett legitimt skäl för begränsningar i den fria rörligheten. Det förhåller sig dock så att det i dessa mål var fråga om uttryckliga konstitutionella regler med krav på likabehandling (se von Woldersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, punkt 67–69 och Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, punkt 83–85). I avgörandena framhölls också den konstitutionella regleringens samband med unionsrättens respekt för medlemsstaternas nationella identitet enligt artikel 4.2 FEUF (se punkt 73 respektive 92).

Något allmänt krav på likabehandling finns inte i svensk grundlag. Grundlagstiftaren har i stället uttryckligt avvisat tanken på en sådan konstitutionell reglering (se prop. 1975/76:209 s. 98 f.). I 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen omnämns att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara. Bestämmelsen är dock av målsättningskaraktär och torde inte medföra konkreta förpliktelser för svenska staten. I samma bestämmelses fjärde stycke anges dessutom att staten ska värna den enskildes familjeliv, varför någon säker slutsats om vilket konstitutionellt värde som skyddet av barn ska ges i familjerättsliga sammanhang inte kan dras.

Vid föredragningen har uppgivits att motsvarande danska reglering innefattar ett undantag för unionsmedborgare. Något sådant undantag innehåller inte förslaget. Lagrådet saknar en analys som förklarar varför man i Danmark har gjort en helt annan bedömning än den som har kommit till uttryck i remissen.

Det är mot denna bakgrund oklart om man från svensk sida verkligen med framgång kan hävda att det finns ett så starkt nationellt intresse av likabehandling och skydd av barn att en begränsning av den fria rörligheten också för vuxna gifta par är sakligt motiverad och proportionerlig. Att Sverige, i likhet med andra medlemmar av unionen, är bundet av FN:s barnkonvention och att denna inom kort kan förväntas bli svensk lag ändrar inte denna bedömning.

Avslutningsvis kan noteras att den reella effekten av förslaget kan bli att personer som lever i ett äktenskap där en eller båda var barn då äktenskapet ingicks undviker att komma till Sverige på grund av de svårigheter de då skulle möta. Förslaget skulle då i realiteten medföra att par där en eller båda ingått äktenskap som barn avhålls från att flytta hit. Om ambitionen är att på bästa sätt bereda personer som gift sig som barn möjlighet att få skydd från ett sådant äktenskaps verkningar, kan det även på denna grund ifrågasättas om förslaget verkligen leder till det åsyftade resultatet.

Sammanfattningsvis finner Lagrådet att förslaget inte kan förväntas tillgodose ett av de angivna syftena, att det är tveksamt om den föreslagna regleringens konstruktion med en snävt utformad ”ventil” lever upp till EKMR:s krav på proportionalitet och att begränsningen av den fria rörligheten kan vara oförenlig med unionsrätten.

Med hänsyn till det anförda kan Lagrådet inte tillstyrka lagförslaget.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 augusti 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Eriksson, Linde, Skog, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Fritzon

Regeringen beslutar proposition 2017/18:288 Förbud mot erkännande av utländska barnäktenskap