

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETENS REMISSVAR PÅ DEL BETÄNKANDET UTVIDGAT HINDER MOT ERKÄNNANDE AV UTLÄNDSKA BARNÄKTENSKAP (SOU 2017:96)

1. Sammanfattning

Jämställdhetsmyndigheten delar utredningens förslag att reglerna om hinder mot erkännande bör utvidgas till fall då, oavsett parternas anknytning till Sverige, någon av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige. Vidare anser Jämställdhetsmyndigheten att det är angeläget att klarlägga vilka situationer som kan bli föremål för undantagsregeln vid synnerliga skäl och hur regeln är avsedd att tillämpas. Frågan om generellt icke erkännande oavsett anknytning och ålder vid ankomsten till Sverige bör utredas ytterligare. Jämställdhetsmyndigheten vill vidare framhålla vikten av att frågan om erkännande utreds på ett grundligt sätt av berörda myndigheter och att barnen får det stöd och skydd som de har rätt till.

2. Inledande synpunkter

Det övergripande målet för svensk jämställdhetspolitik är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Kvinnor och män skall ha samma rättigheter, möjligheter och förutsättningar att göra olika livsval, däribland valet att ingå äktenskap. Ett val att ingå äktenskap ska alltid vara frivilligt och enligt individens egen önskan.

Barn- och tvångsäktenskap är, såsom utredningen redovisar, ett stort globalt problem och ett växande problem i Sverige. I en klar majoritet av fallen är det kvinnor och flickor som tvingas till äktenskap mot sin vilja eller i ung ålder. Kvinnan eller flickan får ofta en underordnad maktposition i förhållande till sin make. Äktenskapet kan dessutom påverka individens möjligheter till jämställdhet inom en rad olika områden. Regeringen har i sitt jämställdhetsarbete specificerat sex olika jämställdhetspolitiska delmål. Målen inkluderar jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, jämställd utbildning, jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Barn- och tvångsäktenskap kan få negativa effekter inom alla de uppräknade områdena. Frågan om barn- och tvångsäktenskap är således, utöver en barnrättsfråga, även en angelägen jämställdhetsfråga.

Det är uppenbart att barn- och tvångsäktenskap kan få stora konsekvenser för den enskilde såväl psykiskt, fysiskt som ekonomiskt. Förväntningar på att äktenskapet ska leda till sexuellt samliv innebär en stor risk för sexuella övergrepp. Ett tidigt samliv leder inte sällan till tidig barnafödelse vilket innebär ökade hälsorisker. Tidig familjebildning påverkar i sin tur ofta flickans möjlighet att tillgodogöra sig utbildning och i förlängningen försämras därmed möjligheten till ekonomisk jämställdhet. Kvinnor som gifter sig unga löper därtill större risk att bli utsatta för våld och hot i äktenskapet och enligt FN utgör barnäktenskap i sig en form av våld mot flickor/kvinnor. Regeringen har i den nationella strategin för att bekämpa mäns våld mot kvinnor uttalat att ambitionen är att verka för en omorientering från ett reaktivt till ett proaktivt förhållningssätt. Att, som utredningen föreslår, inte i samma utsträckning erkänna utländska barnäktenskap är helt i enlighet med denna målsättning.

Målen för den svenska jämställdhetspolitiken utgör också mål för vad regeringen vill uppnå inom ramen för EU- och FN-samarbetet. Sverige har bland annat inom FN-samarbetet aktivt arbetat för jämställdhet i frågor om barn- och tvångsäktenskap men även närliggande områden såsom rätten att

bestämma över sin egen kropp, sexualitet, reproduktion och kvinnlig könsstympning. Enligt FN:s globala mål ska staterna verka för att senast 2030 avskaffa alla skadliga sedvänjor, såsom barnäktenskap, tidiga äktenskap och tvångsäktenskap.

Sammanfattningsvis anser Jämställdhetsmyndigheten att utredningens förslag bidrar till ökat genomslag för de jämställdhetspolitiska målsättningarna.

3. Synpunkter på utredningens förslag

3.1 Allmänna synpunkter

Jämställdhetsmyndigheten önskar belysa ytterligare ett antal aspekter i frågan.

3.1.1 Barn- och tvångsäktenskap som exploateringsform

Jämställdhetsmyndigheten anser att det faktum att barn- och tvångsäktenskap kan utgöra en form av människohandel borde berörts i utredningen. Barn- och tvångsäktenskap kan under vissa omständigheter utgöra en av utnyttjandeformerna inom människohandelsbrottet om övriga rekvisit är uppfyllda.¹ Barn som ingår äktenskap löper även risk att senare exploateras i andra syften såsom t.ex. prostitution. Länsstyrelsen i Stockholm har efter en genomlysning av polisärenden från åren 2015–2016 konstaterat att det har skett en ökning av anmälda fall av människohandel med kopplingar till barnäktenskap i Sverige.² I Europa har det under senare år skett en ökning av antalet människohandelsärenden generellt sett där offren är barn.³ Även tvångsäktenskap som bedöms utgöra en del av ett

¹ Direktiv 2011/36/EU ingress (11) och 4 kap 1a § brottsbalken (1962:700).

² Länsstyrelsen Stockholm, *Människohandel med barn – genomlysning av polisärenden 2015-2016 (Rapport 2017:12)*.

³ European Commission, *Report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2016)*, s 7.

människohandelsförfarande bedöms ha ökat.⁴ Det är viktigt att berörda myndigheter har kännedom om dessa aspekter vid bemötande av parterna och senare beslutsfattande.

3.1.2 Hedersnormer

I den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor lyfts särskilt vikten av att beakta konsekvenser av hedersnormer. Jämställdhetsmyndigheten instämmer i utredningens uppfattning att barn- och tvångsäktenskap ofta förekommer i en hedersrelaterad kontext. I familjer med hedersnormer anses familjens heder vara avhängig av kvinnors och flickors sexuella beteende. Därmed skapas även incitament att kontrollera kvinnans/flickans samliv och val av partner/äktenskapspartner. Valet av äktenskapspartner kan vara ett kollektivt bestämt eller i vart fall ett kollektivt sanktionerat beslut. Utrymmet för flickan/kvinnan att själv välja livspartner begränsas därmed kraftigt. Något verkligt tvång eller andra påtryckningar behöver ofta inte tillgripas för att förmå en flicka/kvinna att gifta sig med en utvald partner vilket dock inte innebär att ingående av äktenskapet är frivilligt. Ett sådant fall är enligt nuvarande lagstiftning inte heller straffbart som äktenskapstvång även om flickan är under 18 år. Äktenskapet kan inte registreras officiellt. Det kan dock förekomma överenskommelser eller informella äktenskap som inte är juridiskt bindande men som av flickans omgivning anses förpliktiga henne.⁵ Jämställdhetsmyndigheten anser det angeläget att utredningen belyser även denna fråga i den vidare utredningen.

⁴ European Commission, *Report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2016)*, s 7.

⁵ Ungdomsstyrelsen, *Äkta makar*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2012:1.

3.2 Icke erkännande, oavsett anknytning, om någon av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige

Jämställdhetsmyndigheten välkomnar utredningens förslag att reglerna om hinder mot erkännande bör utvidgas till fall då, oavsett parternas anknytning till Sverige, någon av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige.

I Sverige anses den som är under 18 år inte ha nått den mognad som krävs för att ta ställning till frågan om ingående av äktenskap. Bakgrunden till den svenska regeln är att underåriga generellt sett inte har den mognad som krävs för att de ska kunna ta ställning till problem av personlig och ekonomisk natur som uppkommer i en stadigvarande samlevnad. De bestämmelser som syftar till att motverka barnäktenskap i Sverige är således avsedda att skydda barn från att utsättas för ett åtagande som de i allmänhet inte är redo för och som i vissa fall kan få livslånga konsekvenser. Barnets eventuella vilja eller samtycke till äktenskap påverkar inte frågan.

Samma regler bör enligt Jämställdhetsmyndigheten vara gällande för personer under 18 år som kommer till Sverige när de redan är gifta. Det är angeläget att alla barn i Sverige åtnjuter samma skydd mot barnäktenskap. Barnen, främst unga flickor, kommer i dessa fall ofta från kulturer där de inte själva har haft makten över om, när eller vem de ska gifta sig med. Ett äktenskap som ingåtts under dessa förutsättningar kan få ett flertal negativa konsekvenser för barnen, oftast flickor, även när de blir vuxna, som nämnts i avsnitt 2 ovan. Jämställdhetsmyndigheten delar utredningens uppfattning att de negativa konsekvenserna av förslaget är få eftersom barnet i huvudsak skyddas av regler som tar sikte på att värna barns intressen och inte av det äktenskapsrättsliga regelverket.

3.3 Generellt icke erkännande oavsett anknytning och ålder vid ankomsten till Sverige

Sverige har genom lagstiftningen på området och de internationella åtagandena tydligt tagit ställning mot barn- och tvångsäktenskap nationellt och internationellt. Arbetet mot barn- och tvångsäktenskap tar sin utgångspunkt i barns och kvinnors rättigheter samt de jämställdhetspolitiska målsättningarna. Utifrån dessa perspektiv blir det en avgörande fråga att tillse dels att inga barn lever i äktenskap, dels att inga kvinnor eller män lever i äktenskap de inte har samtyckt till eller önskar leva i.

Genom att inte utvidga reglerna om hinder mot erkännande ytterligare kommer barnäktenskap ingångna utomlands i praktiken att erkännas i Sverige. De olika förutsättningar som kan vara för handen är många vilket gör frågan komplex. I de fall parterna levt ihop under lång tid och/eller har barn ihop är det rimligt att de också ska åtnjuta det skydd som det äktenskapsrättsliga regelverket tar sikte på vid t.ex. ena partners bortgång eller skilsmässa. Har parterna varit gifta en kortare tid och om dessutom någon eller båda av dem är unga vid ankomst till Sverige gör sig till viss del andra överväganden gällande.

I det fall en flicka, som inte har någon tidigare anknytning till Sverige, har ingått äktenskap utomlands när hon var mellan 15–17 år och kommer till Sverige som 18-åring, ska äktenskapet erkännas enligt det nuvarande förslaget. Äktenskapet skulle inte ha kunnat ingås i Sverige och hade hon varit under 18 år vid ankomsten till Sverige hade, med den nu föreslagna lagändringen, äktenskapet inte erkänts. I det fall någon av parterna vid äktenskapets ingående hade anknytning till Sverige hade äktenskapet inte heller erkänts. Äktenskapet kan dessutom, beroende på utredningens slutsatser i den kommande delen av utredningsarbetet, vara effekterna av en brottslig gärning där mannen i fallet kan vara gärningsman.

Ett barnäktenskap kan snabbt få ingripande konsekvenser för det enskilda barnet. Barnet kan tvingas att skiljas från sin ursprungliga familj och barnets makt att själv utforma sitt liv kan inom relativt kort tid vara kraftigt beskuren. Vid ankomst till Sverige talar i många fall parterna inte svenska och är inte bekanta med det svenska regelverket eller möjligheterna till stöd och skydd från det offentliga. Jämställdhetsmyndigheten anser att det kan ifrågasättas om det i ett fall som det beskrivna kan anses vara i enlighet med de jämställdhetspolitiska målsättningarna att godkänna äktenskapet, särskilt om detta sker efter en process hos Skatteverket där beslut tas utan att träffa parterna. Den unga kvinnan i exemplet är inte mindre skyddsvärd för att hon har hunnit fylla 18 år innan ankomst till Sverige. Utredningen har endast översiktligt berört denna problematik. Jämställdhetsmyndigheten anser att utredningen ytterligare bör utreda möjligheten att utvidga den föreslagna bestämmelsen till att även omfatta fall, såsom det beskriva ovan, där båda parterna var 18 år eller äldre vid ankomst till Sverige. . Det bör i vart fall genom lagstiftning tillförsäkras att båda parter får komma till tals i en process, t.ex. genom muntlig handläggning där samtal förs med båda parter enskilt. Se vidare under avsnitt 3.5.

3.4 Undantagsregel vid synnerliga skäl

Jämställdhetsmyndigheten anser att utgångspunkten måste vara att inga barn i Sverige ska anses som gifta. Förutom de redan anförda skälen härför kan kraven på en tydlig och rättssäker reglering framhållas. Det signalvärde som det innebär att behålla en undantagsregel ska inte heller underskattas.

Utredningen har som skäl för att låta undantagsregeln omfatta även nu föreslagen lagändring bland annat framhållit att det möjligen skulle stå i strid med EU-medborgarens rätt till fri rörlighet att inte erkänna utländska äktenskap i vissa fall. Jämställdhetsmyndigheten menar att EU-rätten i dessa fall måste ses i ljuset av Sveriges andra internationella åtaganden enligt t.ex. FN:s konvention om avskaffande av all diskriminering av kvinnor, FN:s konvention om barnets rättigheter och Europakonventionen.

Jämställdhetsmyndigheten anser att det utöver de argument som har sin utgångspunkt i Sveriges internationella åtagande inte bör finnas andra

situationer som ska anses falla under undantagsregeln. För det fall det med säkerhet kan utredas att ett undantag är nödvändigt med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden bör det klart och tydligt framgå, eller i vart fall exemplifieras, vilka situationer som kan bli föremål för undantaget och hur det är avsett att tillämpas.

3.5 Myndigheternas prövning

Idag fattas beslut om erkännande av utländska äktenskap av Skatteverket i de flesta fall endast efter en skriftlig process. I denna typ av ärenden kan tänkas att parternas språkkunskaper och eventuellt även kännedom om gällande regelverk är begränsade. I de fall äktenskapet har föregåtts av tvång är en eller båda av parterna dessutom att anse som brottsoffer. Det är därmed viktigt att myndigheten försäkras sig om att båda parter i äktenskapet har relevant kunskap för att göra ett informerat val. Detta torde inte vara möjligt utan att Skatteverket även har en muntlig kontakt med båda parter enskilt innan beslut tas.

Jämställdhetsmyndigheten vill även i detta sammanhang understryka vikten av att berörda myndigheter, såsom t.ex. Skatteverket, Migrationsverket och Socialtjänsten, samverkar i frågor som rör misstänkta eller konstaterade barn- och tvångsäktenskap. Utifrån såväl ett barnrätts- som ett jämställdhetsperspektiv är det önskvärt att berörda myndigheter utarbetar konkreta myndighetsgemensamma rutiner för att tillgodose att barnen får det stöd och skydd som de har rätt till.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Lena Ag efter föredragning av Frida Johansson.

.....

Lena Ag

Generaldirektör

.....

Frida Johansson

Kvalificerad utredare