



Datum

2020-04-16

Vår referens

Annica Eriksson

Utvecklingssekreterare

annica.eriksson@malmo.se

## Tjänsteskrivelse

### **Remiss från Justitiedepartementet - Skärpta regler om utländska månggiften (SOU 2020:2) STK-2020-344**

#### **Sammanfattning**

Justitiedepartementet har gett Malmö stad möjlighet att yttra sig över skärpta regler om utländska månggiften. Som huvudregel erkänns inte utländska månggiften i Sverige om minst en av parterna var svensk medborgare eller hade hemvist här när äktenskapet ingicks. Om det däremot är fråga om en situation där parterna saknade sådan anknytning till Sverige vid det polygama äktenskapets ingående och sedan flyttar hit, har vissa myndigheter som exempelvis Skatteverket hittills betraktat sådana i utlandet ingångna äktenskap som giltiga. Mot denna bakgrund förekommer det utländska månggiften i Sverige som i vissa sammanhang ges rättsligt erkännande. Utredningen föreslår hur erkännande av utländska månggiften kan förhindras i Sverige eller hur det på annat sätt kan förhindras att utländska månggiften består här i landet.

Utredningen har skickats på remiss till arbetsmarknads- och socialnämnden som ställer sig bakom utredningens förslag. Utredningens förslag om ett utvidgat förbud mot erkännande av utländska månggiften och äktenskap i släktskapsfall kommer att leda till positiva konsekvenser för enskilda och främjar jämställdheten mellan kvinnor och män. I de fall där tvångsäktenskap föreligger träder bestämmelsen om förbud mot tvångsäktenskap in. Utredningens förslag om internationella faderskapsfrågor bedöms vara positivt och förslaget beaktar barnrättsperspektivet.

Förslaget är att kommunstyrelsen är positiv till utredningens förslag med hänsyn tagen till remissinstansens yttrande.

#### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Justitiedepartementet.

#### **Beslutsunderlag**

- Skärpta regler om utländska månggiften (SOU 2020:2)
- Remiss från Justitiedepartementet - Skärpta regler om utländska månggiften (SOU 2020:2)
- Skärpta regler om utländska månggiften (SOU 2020:2)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 200427 Remiss från Justitiedepartementet - Skärpta regler om utländska månggiften (SOU 2020:2)

- Förslag till yttrande Skärpta regler om utländska månggiften (SOU 2020:2)
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 200326 § 82 med Särskilt yttrande (SD)

### **Beslutsplanering**

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-04-27

Kommunstyrelsen 2020-05-06

### **Beslutet skickas till**

Justitiedepartementet

Arbetsmarknads- och socialnämnden

### **Ärendet**

Justitiedepartementet har gett Malmö stad möjlighet att yttra sig över skärpta regler om utländska månggiften. Som huvudregel erkänns inte utländska månggiften i Sverige om minst en av parterna var svensk medborgare eller hade hemvist här när äktenskapet ingicks. Om det däremot är fråga om en situation där parterna saknade sådan anknytning till Sverige vid det polygama äktenskapets ingående och sedan flyttar hit, har vissa myndigheter som exempelvis Skatteverket hittills betraktat sådana i utlandet ingångna äktenskap som giltiga. Mot denna bakgrund förekommer det utländska månggiften i Sverige som i vissa sammanhang ges rättsligt erkännande.

Utredningens övergripande uppdrag är att undersöka hur en stark och ändamålsenlig reglering mot utländska månggiften kan säkerställas. Utredningen ska föreslå hur erkännande av utländska månggiften kan förhindras i Sverige eller hur det på annat sätt kan förhindras att utländska månggiften består här.

Utredningen har skickats på remiss till arbetsmarknads- och socialnämnden.

### **Månggiften i Sverige**

Skatteverket gjorde hösten 2017 en genomlysning av äktenskapen i Sverige och konstaterade att det i folkbokföringsregistret fanns 679 personer som var registrerade som gifta med mer än person. Antal registrerade månggiften har ökat i Sverige sedan år 2010. Utredningen bedömer att antalet månggiften är större än vad uppgifterna från folkbokföringen visar och det finns uppgifter om att berörda personer i samband med inflyttning till Sverige väljer att dölja de verkliga familjeförhållandena på grund av att månggifte inte anses acceptabelt i Sverige, eller för att månggifte kan vara en nackdel vid ansökan om uppehållstillstånd eller ekonomiskt stöd.

### **Internationell rätt och europarätt**

Sverige är bundet av Europakonventionen och i vissa fall även EU-stadgan, vilka handlar om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Rätten till religionsfrihet beskrivs i Europakonventionen. Det finns inte någon rättspraxis som tydligt pekar på frågan om erkännande av utländska polygama äktenskap utifrån religionsfriheten. Europadomstolen har dock omnämnt polygami som en företeelse som är oförenlig med Europakonventionens grundprinciper samt uttalat att inskränkningar från statens sidan kan vara berättigade.

## Gällande rätt

Svensk rätt fastslår att äktenskap är monogama och att den som redan är gift inte får ingå nytt äktenskap. Detta framgår av äktenskapsbalken såväl som av brottsbalken. I många andra länder i andra delar av världen är polygama äktenskap däremot tillåtna.

Utgångspunkten är att utländska äktenskap erkänns i Sverige, under förutsättning att det är giltigt i det land där det ingåtts. För utländska månggiften är huvudregeln att de inte erkänns i Sverige om minst en av parterna var svensk medborgare eller hade hemvist här när äktenskapet ingicks. Om parterna saknade anknytning till Sverige när äktenskapet ingicks och därefter flyttar till Sverige har utgångspunkten för svenska myndigheter såsom Skatteverket och Migrationsverket varit att det polygama äktenskapet erkänns.

För att förhindra ett kringgående av svensk lag – genom att exempelvis ingå barnäktenskap utomlands infördes 2004 en ny paragraf i äktenskapsbalken. Paragrafen innebär att en bestämmelse i främmande lag eller beslut i främmande stat inte får tillämpas om det skulle vara uppenbart oförenligt med grunderna för rättsordningen i Sverige. Tillämpning av bestämmelsen innebär inte att utländska rättsregler eller domar underkänns, utan endast dess tillämpning i konkreta fall. Det måste röra sig om värderingar i principiella frågor och avvikelser ska vara av väsentlig art för att regeln ska få tillämpas.

### *Rättsliga konsekvenser*

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att vilka konsekvenser som blir av att ett utländskt månggifte inte erkänns i Sverige beror i stor utsträckning på omständigheterna i det enskilda fallet; tidpunkt när äktenskapet ingicks, i vilket land äktenskapet ingicks, de berördas anknytning till olika länder genom hemvist, medborgarskap samt de berördas egendoms- och skuldförhållanden.

Bestämmelserna i Äktenskapsbalken om förfogande över makars gemensamma bostad och bohag och rätten att överta sådan egendom ska alltid tillämpas och därför bedöms ett vägrat erkännande av äktenskapet kunna få negativa konsekvenser för enskilda. Om ett äktenskap inte erkänns men tillåts bestå blir konsekvenserna andra. I sådana fall upplöses äktenskapet genom äktenskapsskillnad varpå rätten till bodelning kvarstår, åtminstone i de fall där svensk lag är tillämplig. Enligt EU:s förordning om makars förmögenhetsförhållanden har makar eller blivande makar möjlighet att avtala om vilken lag som ska tillämpas på deras förmögenhetsförhållanden. Om makarna inte har valt lag gäller lag i det land de först tog hemvist efter giftermålet.

Angående underhållsskyldigheten finns det i Äktenskapsbalken inte några särskilda bestämmelser för makar i polygama äktenskap men utredningen bedömer att bestämmelserna gäller erkända månggiften på samma sätt som i monogama. Om äktenskapet inte erkänns kan rätten till underhåll inte hävdas. Om ett polygamt äktenskap erkänns men inte tillåts bestå skulle äktenskapet upplösas genom äktenskapsskillnad varvid rätten till underhåll kvarstår.

Angående underhållsskyldigheten mot barn så bedömer utredningen att konsekvenser i underhållshänseende inte uppstår för ett barn på grund av att föräldrars äktenskap vägras erkännande.

### **Ekonomiskt bistånd, socialförsäkringsförmåner, pensioner m.m.**

Utgångspunkten vid prövning av ekonomiskt bistånd är att alla inkomster och tillgångar räknas som gemensamma för makar och sambor. Det kan innebära att en sökande inte har rätt till ekonomiskt bistånd med hänvisning till dennes makes eller sambos ekonomiska förhållanden. Makar är skyldiga att bidra till det underhåll som behövs för att gemensamma och personliga behov ska tillgodoses.

Enligt utredningen är bilden av hur socialtjänsterna bedömer frågor om ekonomiskt bistånd för personer i polygama äktenskap oklar. Det finns dock underrättspraxis som innebär att domstolarna beaktat en makes försörjningsplikt i förhållande till en biståndssökande hustru trots att mannen även är gift med en annan hustru. Utredningens bedömning är att det i regel inte bör vara till de berördas nackdel om ett äktenskap i ett utländskt månggifte inte skulle erkännas eller tillåtas bestå. Den maka som inte erkänns som hustru skulle kunna bedömas ha självständig rätt till bistånd. Inte heller andra insatser enligt socialtjänstlagen bör påverkas av förekomsten av månggifte, eftersom dessa i huvudsak baseras på individuella bedömningar.

### **Skärpta regler om utländska månggiften (SOU 2020:2)**

De utländska månggiften som kommer i fråga för erkännande i Sverige rör i praktiken uteslutande män som är gifta med flera kvinnor. Det är diskriminerande att män tillåts ingå äktenskap med flera makar. Månggiften innebär en syn på äktenskapet som är oförenlig med den princip om likabehandling av makar som svensk rätt bygger på och kraven på jämställdhet.

Polygama äktenskap är vidare främmande för den svenska rättsordningen ur ett systematiskt perspektiv och kan leda till svårösta tillämpningsproblem. Mot denna bakgrund bör lagstiftningen om utländska månggiften skärpas.

Utredningen föreslår att ett äktenskap som har ingåtts av den som redan är gift som huvudregel inte ska erkännas i Sverige – även om parterna saknade anknytning till Sverige när äktenskapet ingicks. Detsamma ska gälla äktenskap som ingåtts trots att någon av de berörda är partner i ett registrerat partnerskap. Utredningens förslag åtgärdar den osäkerhet som finns i dag och säkerställer ett starkare skydd mot utländska månggiften här i landet. Förslaget innebär att utländska polygama äktenskap regleras i enlighet med vad som redan nu gäller för utländska barnäktenskap och tvångsäktenskap.

Den av utredningen föreslagna regeln om vägrat erkännande bör förenas med en möjlighet att göra undantag, för att undvika orimliga konsekvenser för de personer som berörs och för att leva upp till Sveriges europarättsliga åtaganden. Efter att ha övervägt olika lösningar och särskilt beaktat behovet av att säkerställa enskildas, framförallt kvinnors, ekonomiska rättigheter, föreslår utredningen att undantag från erkännandeförbudet ska kunna göras om det finns synnerliga skäl.

Även anknytningskravet för släktskapsfall tas bort, men behålls för fullmaktsäktenskap.

### *Äktenskap inom släkten*

Den bestämmelse som reglerar giltigheten av utländska månggiften i Sverige omfattar även släktskapsfall, det vill säga äktenskap som skulle ha träffats av 2 kap. 3 § Äktenskapsbalken

(ÄktB) om de ingåtts i Sverige<sup>1</sup>. Sådana äktenskap ska enligt gällande rätt som huvudregel inte erkännas om minst en parterna hade anknytning till Sverige när äktenskapet ingicks. Om en sådan anknytning saknas finns det inte något uttryckligt förbud mot erkännande. Äktenskap i släktskapsfall får, oavsett härkomst, anses oacceptabla ur den svenska rättsordningens perspektiv och samliv mellan sådana släktingar som berörs anses normalt inte godtagbart.

Utredningen föreslår att anknytningskravet tas bort, vilket innebär att förekomsten av sådana äktenskap i Sverige motverkas i alla situationer. Ett utländskt äktenskap mellan släktingar som omfattas av bestämmelsen om vägrat erkännande ska dock undantagsvis kunna erkännas om det finns synnerliga skäl.

#### *Fullmaktsäktenskap*

Fullmaktsäktenskap är äktenskap som har ingåtts utan båda parter närvaro. Sådana äktenskap är vanligt förekommande i stora delar av världen men kan inte ingås på giltigt sätt i Sverige<sup>2</sup>. Enligt gällande rätt erkänns inte ett äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag om parterna inte var närvarande samtidigt vid äktenskapets ingående och minst en av dem då hade anknytning till Sverige<sup>3</sup>. Eftersom bristande samtycke lättare kan döljas när någon av parterna inte var närvarande vid en vigsel finns det en koppling mellan frågan om tvång och äktenskapsbalkens krav på parternas närvaro.

#### **Ett förtydligt barnperspektiv i lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor**

Bestämmelser om faderskap till barn i internationella situationer finns i lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor (IFL). I 2 § IFL regleras tillämplig lag för frågan om faderskap direkt på grund av utländsk lag, i form av legala faderskapspresumtioner baserade på äktenskap.

En man som är eller har varit gift med ett barns mor ska anses som barnets far, då det följer av lagen i den stat där barnet vid födelsen fick hemvist eller, om inte någon ska anses som barnets far enligt den lagen, då det följer av lagen i en stat där barnet vid födelsen blev medborgare. Fick barnet vid födelsen hemvist i Sverige ska frågan dock alltid bedömas enligt svensk lag.

Bestämmelsens utformning medför att mannen i äktenskapet inte anses som barnets far i Sverige om han inte betraktas som gift med barnets mor enligt bestämmelserna i IÄL. Ur ett barnperspektiv finns det skäl att tillämpa bestämmelsen i 2 § IFL på det sättet att ett faderskap grundat direkt på utländsk lag gäller även om äktenskapet i sig inte erkänns i Sverige, men är giltigt i det land där barnet vid födelsen fick hemvist. Detsamma gäller i den situationen att faderskapet följer av lagen i den utländska stat där barnet blev medborgare vid födelsen.

#### **Utredningens konsekvenser**

Utredningens bedömning är att förslaget om att utvidga förbudet mot erkännande av utländska månggiften och äktenskap i släktskapsfall bedöms leda till positiva konsekvenser för enskilda. Likaså förslaget om ett nytt stycke i 2 § lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor. Förslagen bedöms inte leda till ökade kostnader för berörda myndigheter.

#### **Remissinstansens yttrande**

<sup>1</sup> 1 kap. 8 a § första stycket 2 IÄL

<sup>2</sup> 4 kap. 2 § ÄktB

<sup>3</sup> 1 kap. 8 a § första stycket 4 IÄL

Arbetsmarknads- och socialnämnden anser att det är positivt med ett tydliggörande av reglerna om utländska polygama äktenskap. Nämnden ställer sig även positiv till de av utredningen föreslagna förändringarna i lagstiftningen. Nämnden ser tre huvudsakliga skäl till att ställa sig bakom utredningens förslag, vilka följer nedan.

*Månggifte i sin vanligaste form är diskriminerande*

Som presenteras i utredningen utgörs den övervägande majoriteten av de polygama äktenskapen av män som är gifta med mer än en kvinna. Arbetsmarknads- och socialnämnden anser inte att ett erkännande av utländska polygama äktenskap i Sverige främjar varken kvinnors liv och hälsa eller samhällsutvecklingen. I Sverige kan månggifte inte heller motiveras eller legitimeras genom avsaknad av ekonomisk eller social trygghet för kvinnor.

*Svensk rätt är inte utformad utifrån månggifte*

Enligt svensk rätt kan äktenskap bara ingås av två makar. Utredningen beskriver hur det därför kan uppstå svårigheter när svensk lagstiftning ska tillämpas i situationer som innefattar polygama äktenskap. Familjerätten såväl som andra rättsområden är inte utformade efter utländska månggiften. De handläggande myndigheterna får ingen ny arbetsuppgift i att bedöma utländska äktenskaps erkännande eftersom denna uppgift redan åligger myndigheterna. Arbetsmarknads- och socialnämndens uppfattning är att dessa bedömningar kommer att underlättas av att det finns en tydlig huvudregel för polygama äktenskap och släktskapsgiftermål.

*Konsekvenserna bedöms inte vara negativa*

Nämnden bedömer att förslaget kan leda till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Det innebär också att Sverige i större utsträckning kan uppfylla sina internationella konventionsåtaganden.

### **Övriga överväganden**

Tvångsäktenskap och utländska barnäktenskap är exempel på äktenskapsformer som inte längre erkänns i Sverige och arbetsmarknads- och socialnämnden anser att det är lämpligt att polygama äktenskap regleras i enlighet med vad som gäller för dessa.

För att säkerställa att de nya reglerna om utländska månggiften ska medföra just positiva konsekvenser för kvinnors ekonomiska rättigheter välkomnar arbetsmarknads- och socialnämnden utredningens förslag om ett undantag från erkännandeförbudet vid synnerliga skäl.

Arbetsmarknads- och socialnämnden ställer sig bakom utredningens förslag om att anknytningskravet för äktenskap mellan personer som är släkt i rakt upp eller nedstigande led eller helsyskon ska tas bort. Detta mot bakgrund av att sambandet mellan nära släktskap mellan föräldrarna och genetiska och sociala konsekvenser hos deras barn och idag är väl etablerat.

Arbetsmarknads- och socialnämnden har inga invändningar gentemot utredningens förslag om att anknytningskravet för fullmaktsäktenskap ska behållas. Trots att fullmaktsäktenskap inte kan ingås på giltigt sätt i Sverige eller av part med hemvist i Sverige så är fullmaktsäktenskap en äktenskapsform som är vanligt förekommande i stora delar av världen. Nämnden delar utredningens bedömning att den eventuellt föreliggande risken för att fullmaktsäktenskap ingåtts utan frivillighet avhjälps genom Sveriges förbud mot erkännande av tvångsäktenskap.

Arbetsmarknads- och socialnämnden välkomnar utredningens förslag om ett förtydligt barnperspektiv i lagen om internationella faderskapsfrågor. Arbetsmarknads- och socialnämnden vill särskilt framhålla vikten av att utredningens förslag om bättre information till berörda personer tas tillvara och att lättillgänglig, målgruppsanpassad information tas fram.

Sverigedemokraterna (SD) inkom med ett särskilt yttrande.

### **Stadskontorets bedömning**

Stadskontoret menar liksom utredningen att förslaget om ett utvidgat förbud mot erkännande av utländska månggiften och äktenskap i släktskapsfall kommer att leda till positiva konsekvenser för enskilda, främst kvinnor. Månggiften förekommer i delar av världen där en patriarkalisk kultur råder och medför att kvinnor har ett begränsat inflytande över sina liv. Sådana levnadssätt är inte förenligt med svensk rättsordning och främjar inte jämställdheten mellan kvinnor och män.

I de fall där tvångsäktenskap föreligger träder bestämmelsen om förbud mot tvångsäktenskap in.

Utredningens förslag om internationella faderskapsfrågor bedöms vara positivt och förslaget beaktar barnrättsperspektivet.

Förslaget är att kommunstyrelsen är positiv till utredningens förslag med hänsyn tagen till remissinstansens yttrande.

### **Ansvariga**

Heléne Norberg Direktör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör