

RP 211/2018 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 4 och 109 § i äktenskapslagen och 3 § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att den bestämmelse i äktenskapslagen upphävs enligt vilken justitieministeriet av särskilda skäl kan ge den som inte har fyllt 18 år tillstånd att ingå äktenskap. Samtidigt föreslås det att lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt ändras för att motsvara den ändring som görs i äktenskapslagen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Enligt 4 § 1 mom. i äktenskapslagen (234/1929) får den som är under arton år inte ingå äktenskap. Enligt lagens 4 § 2 mom. kan justitieministeriet av särskilda skäl ge den som inte har fyllt arton år tillstånd att ingå äktenskap. En undantagsbestämmelse ansågs i tiden behövlig för att man skulle kunna förhindra oskäligen situationer i enskilda fall. I lagen anges ingen nedre åldersgräns för sökande av dispens. Innan ärendet avgörs ska sökandens vårdnadshavare beredas tillfälle att bli hörd, om hans eller hennes vistelseort genom skäligen åtgärder kan redas ut.

Tillstånd för en minderårig att ingå äktenskap söks hos justitieministeriet. Beslutet fattas av justitieministern utifrån ett beslutsförslag som beretts av en tjänsteman.

Beslutet kostar 250 euro. Avgiften baserar sig på lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) och på justitieministeriets förordning om avgiftsbelagda prestationer som tillhandahålls av justitieministeriet och vissa myndigheter inom dess förvaltningsområde under året 2018 (1035/2017).

I ett ärende som gäller en minderårigs äktenskap är den minderåriga själv sökande. Enligt ordalydelsen i lagen behöver den som ansöker om tillstånd inte höras separat. Den sökandes åsikt framgår dock av ansökan och av motiveringen till den samt vid de kontakter som justitieministeriet eventuellt har med den sökande innan ärendet avgörs. De sökande tar ofta själva aktivt kontakt med ministeriet. Vårdnadshavarens samtycke finns vanligen redan i ansökan.

Lagen kräver inte att socialmyndigheterna ska höras, men justitieministeriet ber barnskyddsmyndigheterna i den kommun där den minderåriga är bosatt om ett utlåtande om ansökan bl.a. när den sökande är yngre än 16 år, när vårdnadshavaren motsätter sig äktenskapet eller om det i samband med behandlingen av ansökan framkommer något annat sådant skäl på grund av vilket ett utlåtande av barnskyddsmyndigheterna behövs. Ett sådant annat skäl kan t.ex. vara att åldersskillnaden mellan makarna är stor. Med tanke på utlåtandet träffar socialmyndigheterna den sökande och i allmänhet också hans eller hennes förlovade samt vårdnadshavarna personligen. I sådana situationer har ärendet i praktiken avgjorts i enlighet med socialmyndighetens utlåtande.

Under de senaste åren har justitieministeriet behandlat 10—30 ansökningar om dispens per år. Största delen av dem har lett till ett beslut om bifall. En del av de sökande som blivit ombedda att lämna in en ytterligare utredning låter bli att göra detta, och behandlingen av ärendet lämnas utan åtgärd. Det krävs särskilda skäl för att dispens ska beviljas. Dessa särskilda skäl har inte specificerats närmare i äktenskapslagen eller i förarbetena till den. De vanligaste orsakerna som nämns i ansökningarna har varit graviditet, religiös övertygelse samt kulturella skäl. Ansökningarna avgörs alltid från fall till fall.

Antalet ansökningar om dispens och antalet beviljade dispenser har sjunkit markant över en längre tid. Så sent som i början av 1990-talet togs det emot ca hundra ansökningar per år. Vid millennieskiftet hade antalet nästan halverats. Trenden har varit nedåtgående också under de senaste fem åren. År 2017 inkom 11 ansökningar och beviljades sju dispenser.

Under 2010—2017 beviljades sammanlagt 126 dispenser. Så gott som alla som beviljats dispens har varit 17 år. Under denna period har 11 sökande i åldern 16 år beviljats dispens. End-

ast en gång under denna period har en person under 16 år beviljats dispens. Det skedde 2012, då en 15-årig flicka och hennes 18-åriga partner beviljades dispens på grundval av graviditet.

Den viktigaste orsaken för att bevilja dispens har hänfört sig till religiös övertygelse. Enbart på grundval av religiös övertygelse eller kulturella skäl har dispens dock inte beviljats personer under 17 år, utan då har orsaken alltid varit graviditet.

Största delen av dem som beviljades tillstånd under 2010—2017 var minderåriga flickor. Den sökandes make är ofta 1—4 år äldre än den sökande. Ålderskillnaden mellan makarna har varit större än sex år i 23 av fallen (18 % av det totala antalet). I sju fall har båda makarna varit minderåriga i det skede då dispens beviljades. I 28 fall (22 %) har den sökande eller hans eller hennes make varit utländska medborgare.

Närmare uppgifter om tillstånd som beviljats under 2010—2016 framgår av en bedömningspromemoria som utarbetats av justitieministeriet och av bilagan till den (Behovet att reglera äktenskap för minderåriga, Justitieministeriets utredningar och anvisningar 21/2018).

Det finns ingen exakt information om hur många av dem som fått ett positivt beslut om dispens som sist och slutligen ingår äktenskap som minderårig. Enligt uppgift från Statistikcentralen fanns det i slutet av 2016 sammanlagt 12 och i slutet av 2017 sammanlagt 5 gifta minderåriga i Finland.

Ett äktenskap som ingåtts av en minderårig jämställs ofta med ett tvångsäktenskap. Det är dock fråga om två olika saker. Med tvångsäktenskap avses i allmänhet ett äktenskap som ingåtts utan samtycke av någondera maken. Ett äktenskap som ingås av en minderårig kan vara ett tvångsäktenskap, men det kan också ha ingåtts av fria vilja från bådadas sida. I debatten om tvångs- och barnäktenskap har man dock överlag ifrågasatt en minderårigs förmåga att uttrycka sin vilja när det gäller äktenskapsbeslutet. Det är klart att förmågan att självständigt och efter övervägande fatta beslut om ingående av äktenskap skiljer sig från person till person. Ju yngre barn det är fråga om, desto mer kan barnets förmåga att uttrycka sin vilja dock ifrågasättas.

Institutet för kriminologi och rättspolitik vid Helsingfors universitet har på uppdrag av justitieministeriet utrett i vilken mån tvingande till äktenskap förekommer i Finland och om dessa fall kommer fram. En promemoria om utredningen publicerades i september 2017.

1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet

1.2.1 Internationella fördrag och rekommendationer

På de internationella arenorna, i synnerhet inom FN, har vikten av att förebygga barnäktenskap framhävts i olika sammanhang. En låg ålder för ingående av äktenskap anses skadlig bl.a. därför att äktenskap och graviditet vid en ung ålder kan vara skadligt för hälsan och hindra unga flickor från att utbilda sig.

Finland har förbundit sig till flera internationella instrument som hänför sig till en minderårigs rätt att ingå äktenskap. Internationellt har man inte uppnått enhetliga bestämmelser om lägsta ålder för att ingå äktenskap, även om det i en del rekommendationer har föreslagits en minimåldern på 18 år.

I FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 60/1991) finns inga bestämmelser om minderårigas äktenskap. Enligt artikel 1 i konventionen avses med barn varje människa under 18 år, om inte myndighet uppnås tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Myndighet kan så-

ledes uppnås redan före 18 års ålder. Konventionen kan därför inte tolkas så att den medför en skyldighet att föreskriva om en 18 års åldersgräns för ingående av äktenskap eller att äktenskap som ingåtts vid en yngre ålder än så inte ska erkännas. Principiell flexibilitet i fråga om åldersgränser framhävs å andra sidan i artikel 12 i konventionen enligt vilken barnet ska kunna påverka frågor som rör honom eller henne utgående från sin ålder och mognad.

Inte heller i andra FN-konventioner finns det åldersgränser för äktenskap. I artikel 2 i konventionen angående samtycke till äktenskap, minimiålder för ingående av äktenskap samt registrering av äktenskap (FördrS 50/1964) konstateras det att de avtalsslutande staterna bör skrida till åtgärder för specificerande av en minimiålder för ingående av äktenskap. Ingen person under denna ålder får lagligen ingå äktenskap, förutom då behörig myndighet av vägande orsaker beviljat dispens i fråga om ålder, i enlighet med de parterers intresse, som ämnar ingå äktenskap. I artikel 23 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976) erkänns rätten för ”giftasvuxna” män och kvinnor att ingå äktenskap.

FN:s kommitté för barnets rättigheter har i sin allmänna kommentar nr 4 (2003) rekommenderat att konventionsstaterna granskar och vid behov ändrar sin lagstiftning och praxis för att öka minimiåldern för äktenskap, med och utan föräldrars tillåtelse, till 18 år för både flickor och pojkar. Den under FN lydande CEDAW-kommittén för avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor har å andra sidan tillsammans med kommittén för barnets rättigheter i en rekommendation 2014 uttryckligen konstaterat att också en person under 18 år under exceptionella förhållanden kan vara tillräckligt mogen för äktenskap. Även då ska barnet vara minst 16 år och beslutsfattandet ska överlåtas åt en domare.

FN:s råd för mänskliga rättigheter har i sin resolution i juli 2015 rekommenderat att medlemsstaterna vidtar åtgärder för att förbjuda minderårigas äktenskap. Finland har också förbundit sig till FN:s mål för hållbar utveckling, som bl.a. siktar på att avskaffa barn- och tvångsäktenskap. Åldersgränsen i dessa sammanhang har dock inte slagits fast.

I artikel 12 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, som ingåtts inom ramen för Europarådet, föreskrivs det om rätt att ingå äktenskap. Enligt artikeln ska giftasvuxna män och kvinnor ha rätt att ingå äktenskap och bilda familj i enlighet med de nationella lagar som reglerar utövandet av denna rättighet. Beslutet om äktenskapsåldern ska alltså fattas nationellt av konventionsstaterna.

Europarådets parlamentariska församling har i sin resolution 1468 (2005)⁸ rekommenderat att medlemsstaterna sätter åldersgränsen för ingående av äktenskap till 18 år och att de låter bli att erkänna barnäktenskap som ingåtts utomlands utom i de fall att det är i barnets intresse att äktenskapet erkänns.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den nuvarande lagstiftningen inte kan anses stå i strid med de dokument om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland. De senaste rekommendationerna visar dock att man förhåller sig allt mer kritisk till äktenskap som ingås av minderåriga.

1.2.2 Lagstiftningen i utlandet

Sverige

Också i Sverige var det tidigare möjligt att med tillstånd av länsstyrelsen ingå äktenskap före 18 års ålder. Det undantag som möjliggjorde ingående av äktenskap för minderåriga begränsades avsevärt 2004 och slopades helt 2014. Lösningen motiverades med att en person under 18 år inte kan anses tillräckligt mogen för att ingå äktenskap. Dessutom hänvisades det bl.a.

RP 211/2018 rd

till den nedre åldersgräns på 18 år som rekommenderats av FN:s kommitté för barnets rättigheter. Tanken var att slopandet av möjligheten till dispens också skulle minska påtryckningar från familjerna och försöken att bli gravid i hopp om att få dispens.

Den praxis i fråga om dispens som tidigare var gällande i Sverige skiljde sig något från praxis i Finland. Under 2008–2010 ansökte sammanlagt 68 minderåriga om dispens. Under samma tidsperiod beviljades sammanlagt sex dispenser, alla till 17-åringar. Till skillnad från praxis i Finland hade de flesta sökandena utländsk bakgrund. I Sverige var det dessutom länsstyrelserna som var tillståndsmyndigheter, vilket hade lett till regionala skillnader när det gäller praxis vid beviljande av dispens. Med beaktande av det låga antalet ansökningar och beviljade dispenser ansågs det oändamålsenligt att upprätthålla ett system med dispens.

Under remissbehandlingen framfördes oro för att slopandet av dispensförfarandet skulle leda till att minderåriga söker sig utomlands för att ingå äktenskap där. Farhågorna ansågs dock inte befogade med beaktande av det låga antalet beviljade dispenser och att ett utomlands ingånget äktenskap kunde erkännas i Sverige endast i begränsad utsträckning när barnet har en anknytning till Sverige. Förutsättningarna för att erkänna utomlands ingångna äktenskap skärptes dessutom i det sammanhanget.

Enligt svensk lagstiftning är ett äktenskap som ingåtts före 18 års ålder inte ogiltigt. Enligt äktenskapslagen har en make dock rätt till äktenskapsskillnad utan betänketid bl.a. om maken har tvingats till äktenskapet eller om maken har ingått äktenskapet före 18 års ålder (5 kap. 5 § i äktenskapslagen).

Danmark

I februari 2017 trädde en lagändring i kraft i Danmark genom vilken minderåriga framtogs möjligheten att få dispens för att ingå äktenskap. Den absoluta nedre åldersgränsen för ingående av äktenskap i Danmark är i och med lagändringen 18 år. Ett äktenskap som en minderårig ingått är ogiltigt. Ändringen motiverades med de ändringar som skett i samhället och med att äktenskapsåldern bör följa den allmänna åldersgränsen för myndighet. I förarbetena ansågs det att den tidigare lagstiftningen härstammade från en tid då äktenskapets uppgift och betydelse var en annan än i dag. I och med att samhället förändras och familjerna blir allt mer mångskiftande lever många par tillsammans och bildar familj utan att gifta sig. Även den familjerättsliga lagstiftningen har i och med samhällsförändringen utformats så att äktenskapet inte tillmäts betydelse. Ändringarna syns också i att antalet dispenser har minskat kraftigt.

Norge

I juli 2018 trädde en lagändring i kraft i Norge genom vilken möjligheten till dispens slopades och en nedre åldersgräns på 18 år för ingående av äktenskap infördes. Reformen motiverades med att samhället utvecklas i en riktning där samlevnad och barn utan äktenskap är accepterat, med att de mänskliga rättigheterna utvecklas, med de lagstiftningsreformer som gjorts i de andra nordiska länderna samt med det låga antalet ansökningar om dispens. Enligt förarbetena ansågs det bl.a. att lagstiftningen hellre ska förhindra uppkomsten av barnäktenskap än att i enskilda fall tillåta äktenskap t.ex. på religiösa grunder. Även om antalet ansökningar om dispens var lågt ville man signalera att äktenskap som ingås av personer under 18 år inte ska godkännas.

Island

Island tillämpar ett motsvarande dispensförfarande som Finland.

Andra länder

I Schweiz, Nederländerna och Tyskland är den nedre åldersgränsen för äktenskap 18 år. Undantag är inte möjliga. I England är den nedre åldersgränsen för äktenskap 16 år. Ett äktenskap som ingås av en person under 16 år är ogiltigt.

Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet har behandlats mer ingående i justitieministeriets bedömningspromemoria JM 21/2018, som nämnts ovan.

1.3 Bedömning av nuläget

Fördelen med det gällande dispensförfarandet är flexibiliteten. I varje enskilt fall kan man separat bedöma huruvida ingående av äktenskap som minderårig är motiverat med tanke på den sökandes bästa. Stöd för sådan flexibilitet ges också i FN:s konvention om barnets rättigheter, enligt vilken åldersgränserna ska vara flexibla och göra det möjligt att beakta individuell mognad hos den minderårige. Prövning från fall till fall ger en möjlighet att ta hänsyn också till religiösa och kulturella drag i samband med ingående av äktenskap som minderårig inom de gränser som antas vara i den minderåriges intresse.

De äktenskap som under de senaste åren ingåtts med stöd av dispens i Finland kan åtminstone i regel anses ha byggt på den minderåriges vilja att ingå äktenskap, framsprungen ur dennes egen identitet och övertygelse. Några tecken på osakligt förfarande när dessa äktenskap ingåtts har inte förekommit. Det kan dock inte anses helt uteslutet att t.ex. påtryckning från den minderåriges föräldrar eller från ett religiöst eller något annat samfund i en del fall kan ha medverkat till att den minderåriga ingått äktenskap.

Även om antalet ansökningar om dispens för minderåriga minskat under de senaste åren och fallen inte konstaterats ha drag som är skadliga med tanke på minderåriga, har man i den inhemska debatten riktat allt större kritik mot dispensförfarandet. Även på det internationella planet har det framhävts hur skadligt det är för unga flickor att ingå äktenskap som minderåriga. Det har bl.a. förts fram att ett barn som ingått äktenskap som minderårig kan bli utsatt för utnyttjande, få sin skolgång avbruten och hindras att träffa egna livsval. I fråga om dispensförfarandet i Finland har det ansetts särskilt problematiskt att det inte finns någon föreskriven nedre åldersgräns för beviljande av dispens. Även det att lagen inte förpliktar att höra barnet personligen har ansetts problematiskt bl.a. med beaktande av artikel 12 i FN:s konvention om barnets rättigheter där det föreskrivs om barnets rätt att bli hörd.

Som konstaterats ovan har de äktenskap som ingåtts med dispens i Finland inte varit förknippade med drag som är skadliga med tanke på dem som ingått äktenskap som minderåriga. Något som kan ha inverkat är att dispens nästan inte alls beviljats sökande under 17 år de senaste åren. Beträktat ur lagstiftningens synvinkel och med tanke på ett konsekvent skydd av barns sexuella rättigheter och självbestämmanderätt kan det i varje händelse ses som mycket problematiskt att det saknas en nedre gräns för beviljande av dispens, även om det i 20 kap. 6 § i strafflagen föreskrivs om en s.k. skyddsåldersgräns på 16 år. Om man dessutom beaktar att en ung persons förmåga att självständigt fatta beslut om en så betydelsefull fråga som ingående av äktenskap kan ifrågasättas överlag, kan den nuvarande regleringen till denna del inte anses ändamålsenlig.

I fråga om barn som redan har fyllt 16 år är situationen mer mångfacetterad. Å ena sidan talar flexibiliteten i dispensförfarandet för att det bevaras. De missförhållanden som gäller skriftligt förfarande och hörande skulle kunna rättas till t.ex. så att det föreskrivs om en skyldighet att höra sökanden personligen. Även en liten risk för att den minderårige blir utnyttjad eller annars åsamkas skada talar å andra sidan för att förfarandet frångås. De negativa konsekvenserna

av att dispensförfarandet frångås mildras för sin del av att samboförhållanden blivit väldigt vanliga och av att den rättsliga ställningen för ett barn som fötts utom äktenskapet förbättrats markant.

I praktiken är frågan om förbud mot minderårigas äktenskap framför allt en principiell lösning. Frågan gäller huruvida de synpunkter som allmänt gäller skydd för minderåriga ska ges större vikt än de omständigheter som i ett enskilt fall eventuellt hänför sig till situationen för en minderårig som önskar ingå äktenskap. Med beaktande av de riskfaktorer som är förknippade med minderårigas äktenskap samt de ändringar gällande barn födda utom äktenskapet som skett såväl i rättsläget som i de allmänna attityderna, är det dock motiverat att frångå det gällande dispensförfarandet.

2 Föreslagna ändringar

I denna proposition föreslås det att det dispensförfarande som möjliggör minderårigas äktenskap ska frångås. I detta syfte föreslås det att äktenskapslagens 4 § 2 mom., där det föreskrivs om möjligheten till dispens, ska upphävas. Samtidigt föreslås det att hänvisningen till 4 §, som föreslås bli upphävd, stryks i lagens 109 §. För klarhetens skull föreslås det att också hänvisningen till 8 §, som upphävts redan tidigare genom lag 23/2012, ska strykas i 109 §.

Enligt 3 § 2 mom. i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983) upphör vårdnaden då barnet fyller arton år eller om barnet därförinnan ingår äktenskap. När möjligheten att ingå äktenskap som minderårig slopas, bör också denna bestämmelse för klarhetens skull ses över på motsvarande sätt. I överensstämmelse med detta föreslås det att hänvisningen till ingående av äktenskap före arton års ålder stryks.

3 Propositionens konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser

SlopanDET av dispensförfarandet beräknas leda till resursinbesparingar på justitieministeriets förvaltningsområde. Med beaktande av antalet fall kommer de dock att bli mycket små. Intäkter i enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten skulle dessutom falla bort till ett värde av 250 euro/beslut, dvs. högst 2 000—5 000 euro på årsnivå.

Konsekvenser för myndigheterna

De ansökningar som riktats till justitieministeriet har handlagts av en tjänsteman vid sidan av andra tjänsteåligganden. SlopanDET av distansförfarandet har en marginell inverkan på personresurserna.

I propositionens övergångsbestämmelse föreslås det att de gällande bestämmelserna ska tillämpas på en ansökan som har blivit anhängig före ikraftträdandet av lagändringen. Detta kan öka antalet ansökningar alldeles innan ändringen träder i kraft. Inte heller detta antas få mer än ringa konsekvenser för personresurserna.

I magistraterna väntas slopanDET av dispensförfarandet på nationell nivå för sin del stödja den praxis som iakttas i dem för närvarande om att i princip låta bli att registrera ett äktenskap som en minderårig ingått utomlands förrän båda parterna har uppnått myndighetsåldern. I och med att ingående av äktenskap som minderårig inte längre tillåts i Finland på några grunder, finns det starkare orsaker än tidigare att också låta bli att erkänna ett äktenskap som en minderårig ingått utomlands förrän båda makarna är myndiga. Varje situation ska dock även i fortsätt-

ningen bedömas separat. Praxis för erkännande av äktenskap som minderåriga ingått utomlands har behandlats mer ingående i ovannämnda bedömningspromemoria JM 21/2018.

Konsekvenser för barn

Propositionen har allmänt taget positiva konsekvenser för minderåriga. Till följd av att dispensförfarandet slopas kan minderåriga inte längre ingå äktenskap i Finland, vilket i princip kan anses vara till barnets bästa.

Propositionen kan i enskilda fall också ha negativa konsekvenser för de minderåriga som kunde beviljas dispens med stöd av det nuvarande förfarandet. Nackdelen med att frånga dispensförfarandet är att man avstår från möjligheten till flexibilitet i de enskilda fall då beviljande av dispens undantagsvis kan vara motiverat med tanke på den sökandes bästa. Att möjligheten till dispens slopas kan också försämra en minderårigs möjlighet att delta i beslut som rör hans eller hennes eget liv i enlighet med sin utvecklingsnivå och eventuella övertygelse. De eventuella negativa konsekvenserna av förslaget drabbar i praktiken endast några minderåriga per år.

Eftersom religiösa skäl utgör den viktigaste grunden för att ansöka om dispens, drabbar konsekvenserna av att dispensförfarandet slopas minderåriga närmast i de religiösa samfund där t.ex. tanken på ett samboförhållande eller graviditet utom äktenskapet inte accepteras. Även om attityderna allmänt sett har utvecklats i en toleranter riktning under de senaste årtiondena, är det möjligt att sällskapande minderåriga som t.ex. hör till någon strängt religiös gemenskap kan bli fördömda eller rentav socialt uteslutna från sin gemenskap om de inte kan gifta sig. Detta kan särskilt gälla gravida minderåriga.

Under de senaste åren har dispens på grundval av graviditet beviljats en till två gånger per år. I de fall då den minderåriga är gravid, kan det antas att slopandet av dispensförfarandet i någon mån försämrar barnets rätt till båda sina föräldrar. Detta beror på att faderskapspresumtion inte tillämpas på ett barn som föds utom äktenskapet. Förfarandet för erkännande av faderskap har luckrats upp i och med den faderskapslag som trädde i kraft vid ingången av 2016, vilket innebär att konsekvenserna för barnets ställning och rättigheter i praktiken är små.

I vissa fall kan slopandet av dispensförfarandet sporra minderåriga att ingå s.k. religiösa äktenskap, antingen av egen vilja eller efter påtryckning. Dessutom kan slopandet av dispensförfarandet i någon mån öka trycket på par eller enskilda minderåriga med utländsk bakgrund att antingen på eget initiativ eller tvingande av sin gemenskap söka sig till sin ursprungsstat eller till någon annan sådan stat där inställningen till minderårigas äktenskap är positiv för att viga där. Båda ovannämnda alternativ kan leda till en ökning av s.k. haltande äktenskap, dvs. situationer då ett äktenskap är giltigt antingen i en annan stat eller i den kultur där äktenskapet har ingåtts, men inte enligt finsk lagstiftning. Detta kan få negativa följder i situationer då den svagare parten i relationen blir utan det skydd som ett lagligt äktenskap erbjuder. Med beaktande av att antalet beviljade dispenser i Finland per år är få samt omständigheten att de minderåriga som beviljats dispens i regel inte har utländsk bakgrund, torde slopandet av dispensförfarandet dock inte få mer än ringa betydelse för antalet haltande äktenskap.

Konsekvenser för jämställdheten mellan könen

Största delen av de minderåriga som ansökt om dispens under de senaste åren har varit 17-åriga flickor, vars makar har varit några år äldre än den sökande. Den föreslagna ändringen ger allmänt sett flickor en jämlikare ställning på såväl lång som kort sikt.

Samtidigt måste det dock observeras att slopandet av dispensförfarandet kan inverka negativt på enskilda minderåriga flickor på det sätt som angivits i föregående avsnitt.

Konsekvenser för jämlikheten och för olika befolkningsgrupper

Uppskattningsvis en femtedel av dem som anlitar dispensförfarandet eller deras makar har utländsk bakgrund. En del av dem kommer från kulturer där minderårigas äktenskap är vanliga eller där åtminstone inställningen till sådana är positivare än i Finland. Genom att dispensförfarandet slopas, förbättras möjligheten för minderåriga som lever i dessa kulturer att fatta beslut om sitt eget liv utan påtryckning från familjen eller någon annan grupp.

Risken med att dispensförfarandet slopas är å andra sidan att enskilda minderåriga råkar i besvärliga situationer på de sätt som angivits i tidigare avsnitt.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet. Sammanlagt 46 myndigheter och sammanslutningar blev ombedda att avge utlåtande om bedömningspromemorian (Behovet att reglera äktenskap för minderåriga, justitieministeriets utredningar och anvisningar 21/2018). Det lämnades in 31 utlåtanden. Utlåtande gavs av undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, Helsingfors tingsrätt, Enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland (MOK), magistraten i Nyland (gemensamt utlåtande med magistraten i Tavastland och magistraten i Västra Finland), Migrationsverket, Befolkningsregistercentralen, Barnombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Delegationen för jämlikhetsärenden (TANE), kyrkostyrelsen vid evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, ortodoxa kyrkan i Finland, Jehovas vittnen, social- och hälsovårdssektorn i Helsingfors stad, Tammerfors stads social- och hälsovårdstjänster, Finlands Kommunförbund rf, Förbundet för mänskliga rättigheter, Centralförbundet för barnskydd rf, Mannerheims Barnskyddsförbund rf (MLL), Kvinnoorganisationernas Centralförbund rf, Kvinnoorganisationer i Samarbete NYTKIS rf, Plan International Suomi, Finlands UNICEF rf, Finlands domareförbund rf, Vapaa-ajattelijoiden liitto ry, Väestöliitto ry samt professor emeritus Markku Helin och JD, forskardoktor Sanna Mustasaari. Alla utlåtanden finns på tjänsten utlåtande.fi: <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=0a2060e5-1945-41e3-a1e6-28d68bb3b8f1>. Propositionen har beretts på basis av bedömningspromemorian och de remissvar som inkommit om promemorian.

Nästan alla remissinstanser ansåg att personer under 18 år i framtiden inte ska kunna beviljas dispens för ingående av äktenskap. Några instanser intog ingen klar ståndpunkt eller yttrade sig inte i frågan (utrikesministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, Finlands domareförbund, Jehovas vittnen, Finlands Kommunförbund rf, Befolkningsregistercentralen).

Fyra remissinstanser (Helsingfors tingsrätt, professor emeritus Helin, FD Mustasaari och ortodoxa kyrkan i Finland) ansåg att möjligheten till dispens bör bibehållas också i fortsättningen för att möjliggöra flexibilitet i enskilda fall. Det bör dock i lagen skrivas in 16 år som nedre åldersgräns och förfarandet för hörande av minderåriga bör utvecklas. Enligt professor emeritus Helin tar den nuvarande regleringen, enligt vilken en minderårig som närmar sig myndighetsåldern kan ingå äktenskap genom dispens, på ett rimligt sätt hänsyn till behov hos olika religiösa och kulturella människogrupper utan att någon förorsakas skada. Detta gäller särskilt om den nuvarande regleringen kompletterades med en absolut åldersgräns på 16 år och en skyldighet att höra den minderåriga.

I bedömningspromemorian behandlades också frågan om erkännande i Finland av ett äktenskap som ingåtts utomlands av en minderårig. Merparten av de remissinstanser som tog ställning till erkännande av utländska beslut ansåg att de nuvarande bestämmelserna till denna del inte är adekvata. Åsikterna var dock delade när det gällde hur erkännande av utländska beslut ska regleras. Många remissinstanser ansåg t.ex. att grunderna för erkännande bör framgå klarare av lagen än tidigare (bl.a. MLL, Diskrimineringsombudsmannen, Finlands Unicef rf, Befolkningsregistercentralen, Centralförbundet för barnskydd, Migrationsverket, Finlands domareförbund rf, kyrkostyrelsen, FD Mustasaari, MOK samt magistraten i Nyland tillsammans med magistraten i Tavastland och magistraten i Västra Finland). En del var av den åsikten att nuvarande praxis för erkännande ska skrivas in i lagen (NYTKIS rf, Västoliitto ry, TANE, Migrationsverket), men t.ex. Kvinnoorganisationernas Centralförbund och Förbundet för mänskliga rättigheter ansåg att äktenskap som ingåtts utomlands av en minderårig inte ska erkännas i Finland. Många menade att man vid bedömningen av regleringsbehovet bör skilja mellan de fall då åtminstone den ena parten hade en anknytning till Finland i form av bostadsort eller medborgarskap vid tidpunkten för vigseln och de fall då en sådan anknytning inte fanns (professor emeritus Helin, arbets- och näringsministeriet, JD Mustasaari, TANE, Helsingfors stad, Finlands Unicef rf). I vissa utlåtanden påpekades det dessutom att regleringen om erkännande bör förhindra att finsk lagstiftning kringgås: Om en minderårig part i ett äktenskap som har ingåtts utomlands är finsk medborgare eller bosatt i Finland, ska äktenskapet i princip inte erkännas (TANE, Finlands Unicef rf, Helsingfors stad, arbets- och näringsministeriet).

Fyra remissinstanser (social- och hälsovårdsministeriet, Helsingfors tingsrätt, professor emeritus Helin, ortodoxa kyrkan) fann de nuvarande bestämmelserna om erkännande, vilka stöder sig på den ordre public-princip som av hävd tillämpats inom internationell privaträtt, adekvata. Utländska äktenskap ska alltså i princip erkännas, om de inte står i strid med grunderna för vår rättsordning. På sätt förhindras också uppkomsten av sådana äktenskap som är giltiga i en stat men ogiltiga i en annan. Sådana s.k. haltande äktenskap har ofta negativa konsekvenser just för den svagare, ofta minderåriga parten och dennes eventuella barn. Redan med stöd av den nuvarande regleringen är det möjligt att förhålla sig striktare till de fall där det förefaller vara fråga om att kringgå finsk lag, än till sådana utomlands ingångna äktenskap där makarna inte hade några anknytningar till Finland vid den tidpunkt då äktenskapet ingicks.

Propositionen innehåller inga lagändringar som gäller erkännande av utomlands ingångna äktenskap. Huruvida ett utländskt äktenskap ska erkännas i Finland ska även i fortsättningen bedömas från fall till fall, och äktenskapet ska i enlighet med ordre public-principen lämnas utan erkännande, om det med beaktande av alla omständigheter i ärendet skulle anses stå i strid med grunderna för rättsordningen i Finland. Myndighetens förhållandevis omfattande prövning ger möjlighet att beakta den minderåriges situation och vad som är bäst för denne i varje enskilt fall. På så sätt kan man också inom ramen för tillgodoseendet av barnets bästa förhindra situationer där äktenskapets giltighet varierar från ett land till ett annat.

Det bör observeras att äktenskap som minderåriga ingått utomlands redan för närvarande ofta lämnas utan erkännande i Finland. Nuvarande praxis får i fortsättningen ett starkt stöd av att dispensförfarandet slopas och minderårigas äktenskap således i framtiden blir helt förbjudna i Finland. Minderårigas äktenskap ska till följd av detta oftare än tidigare kunna anses stå i strid med grunderna för rättsordningen i Finland.

Sammanfattningsvis kan konstateras att bedömningen av behovet av reglering i samband med förfarandet för erkännande av utländska äktenskap är en mångfacetterad fråga. Det har i samband med beredningen av denna proposition inte varit möjligt att ingående bedöma vilka konsekvenser olika regleringsalternativ skulle få jämfört med den rådande situationen. Eftersom nuvarande reglering på det sätt som angivits ovan möjliggör prövning från fall till fall och det

inte finns kännedom om några betydande konkreta missförhållanden som beror på eventuella brister i regleringen, föreslås det inte i detta sammanhang att det rådande läget ska ändras, utan saken ska bedömas noggrant separat med iakttagande av principerna för god lagberedning.

5 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Enligt den övergångsbestämmelse som föreslås i lagen om ändring av äktenskapslagen tillämpas på redan beviljad dispens samt på en ansökan om dispens som har anhängiggjorts före den föreslagna lagens ikraftträdande de bestämmelser i 4 § 2 mom. och 109 § som gällde vid ikraftträdandet. Sådana minderåriga som har beviljats dispens eller som har anhängiggjort sin ansökan om dispens före lagens ikraftträdande, kan därmed ingå äktenskap med stöd av den beviljade dispensen även efter ikraftträdandet.

Med stöd av den övergångsbestämmelse som föreslås i lagen om ändring av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt ska vårdnaden dock på samma sätt som för närvarande upphöra i och med ingående av äktenskap i det fall att äktenskapet har ingåtts efter ikraftträdandet av lagen antingen med stöd av en dispens som har beviljats före lagens ikraftträdande eller med stöd av en sådan ansökan om dispens som var anhängig vid ikraftträdandet.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av 4 och 109 § i äktenskapslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i äktenskapslagen (234/1929) 4 § 2 mom., sådant det lyder i lag 411/1987, och
ändras 109 §, sådan den lyder i lag 1226/2001, som följer:

109 §

En finsk myndighet får ge i 9 § avsett tillstånd att ingå äktenskap oberoende av hinder mot äktenskap, om åtminstone den ena av de förlovade är finsk medborgare eller är bosatt i Finland.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om ett i 4 § 2 mom. avsett tillstånd har beviljats eller en ansökan som gäller ett sådant tillstånd har blivit anhängig före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

2.

Lag

om ändring av 3 § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983) 3 § som följer:

3 §

Barnets vårdnadshavare

Vårdnadshavare är barnets föräldrar eller de som anförtrotts vårdnaden om barnet.
Vårdnaden upphör då barnet fyller arton år.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om ett barn som är yngre än arton år ingår äktenskap med stöd av ett tillstånd enligt de bestämmelser i 4 § 2 mom. i äktenskapslagen (234/1929) som gällde vid ikraftträdandet av denna lag, tillämpas på upphörandet av vårdnaden de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Helsingfors den 25 oktober 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Justitieminister Antti Häkkinen

1.

Lag

om ändring av 4 och 109 § i äktenskapslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i äktenskapslagen (234/1929) 4 § 2 mom., sådant det lyder i lag 411/1987, och
ändras 109 §, sådan den lyder i lag 1226/2001, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

4 §

Justitieministeriet kan likväl av särskilda skäl ge den som inte har fyllt aderton år tillstånd att ingå äktenskap. Innan ärendet avgörs skall sökandens vårdnadshavare beredas tillfälle att bli hörd, om hans vistelseort genom skäligen åtgärder kan redas ut.

(upphävs)

109 §

109 §

En finsk myndighet får ge i 4, 8 och 9 § avsett tillstånd att ingå äktenskap oberoende av hinder mot äktenskap, om åtminstone den ena av de förlovade är finsk medborgare eller är bosatt i Finland.

En finsk myndighet får ge i 9 § avsett tillstånd att ingå äktenskap oberoende av hinder mot äktenskap, om åtminstone den ena av de förlovade är finsk medborgare eller är bosatt i Finland.

Denna lag träder i kraft den 20.

Om ett i 4 § 2 mom. avsett tillstånd har beviljats eller en ansökan som gäller ett sådant tillstånd har blivit anhängig före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

2.

Lag

om ändring av 3 § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983) 3 § som följer:

Gällande lydelse

3 §

Barnets vårdnadshavare

Vårdnadshavare är barnets föräldrar eller de som anförtrotts vårdnaden om barnet.

Vårdnaden upphör då barnet fyller aderton år *eller om barnet därförinnan ingår äktenskap.*

Föreslagen lydelse

3 §

Barnets vårdnadshavare

Vårdnadshavare är barnets föräldrar eller de som anförtrotts vårdnaden om barnet.

Vårdnaden upphör då barnet fyller arton år.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om ett barn som är yngre än arton år ingår äktenskap med stöd av ett tillstånd enligt de bestämmelser i 4 § 2 mom. i äktenskapslagen (234/1929) som gällde vid ikraftträdandet av denna lag, tillämpas på upphörandet av vårdnaden de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.
